

Medborgarinitiativets titel

Lagmotion om förbud mot energiutvinning av torv

Datering av initiativet

20.8.2020

Initiativets form

Lagförslag

Primärt språk för initiativet

Finska

Innehållet i initiativet

Lag om förbud mot energiutvinning av torv

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på kraftverk och värmeverk i vilka man producerar el eller värme av bränslen i fast, flytande eller gasaktig form och vilkas bränseleffekt är minst 1 megawatt, på industriell produktion, på fastighetsvis uppvärmning, på uppvärmningsanläggningar inom jordbrukssektorn samt på produktion av bränslen.

2 §

Förhållande till annan lagstiftning

Denna lag tillämpas inte under omständigheter enligt Beredskapslagen (1552/2011) 45 §.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om system för handel av utsläppsrätter för växthusgaser samt i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 om uppföljning och rapportering av växthusgasutsläpp stadgas om utsläppsrapporter.

3 §

Definitioner

Med torv avses i denna lagstiftning bränseleklasserna frästorv, stycketorv, torvpelletar och -briketter. Dessutom avses bränslen som delvis innehåller torv eller förädlingsprodukter av torv. Med verksamhetsutövare avses en fysisk eller juridisk person som de facto fattar beslut gällande verksamheten i ett kraftverk eller värmekraftverk.

4 §

Förbud mot energianvändning av torv

Det är förbjudet att använda torv som bränsle eller som råvara för bränsleproduktion från och med den 31 maj 2025.

5 §

Verkställande av förbudet mot energianvändning av torv

När förbudet mot energianvändning av torv verkställs, skall Lag om förbudande av energiutvinning ur kol (416/2019) §§ 4, 9-16 följas, såvida annat inte föreskrivs i denna lag.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den XX.XX.202X.

Motiveringar

Sammanfattning av förslaget

Denna proposition föreslår att riksdagen stiftar en lag om ett förbud mot energianvändning av torv. Förbränningen av torv i syfte att utnyttja dess energiinnehåll ska enligt förslaget upphöra före den 31 maj 2025. I praktiken innebär förändringen en övergång till utnyttjande av andra energikällor. Om försörjningssäkerheten så kräver, vore det möjligt att frångå förbudet i fråga om produktion av el och värme. För överträdelse mot förbudet ska en påföljdsavgift påföras.

Lagen avses träda i kraft så fort som möjligt.

Syftet med förändringen är att främja regeringen Marins målsättningar om att Finland skall vara kolneutralt senast år 2035 och att därefter eftersträva kolnegativitet, att stoppa minskningen av den biologiska mångfalden samt att förbättra vattendragens ekologiska tillstånd

Allmänna motiveringar

Inledning

Finland har förbundit sig till att dämpa klimatuppvärmningen till 1,5 grader, till klimatavtalet från Paris och till FN:s biodiversitetskonvention. Marins regering eftersträvar fossilfrihet. År 2018 föreskrevs det om förbud mot användning av stenkol för energiändamål, men det har ännu inte fastställts något slutdatum för användningen av torv med motsvarande utsläpp för energiproduktion.

Syftet med denna lag är att uppnå Finlands klimat- och diversitetsmål, det vill säga att bidra till att säkerställa tillräckliga åtgärder för att begränsa klimatuppvärmningen till 1,5 grader och stoppa utarmningen av den biologiska mångfalden. Genom lagen främjas dessutom Finlands och EU:s mål, således en god ekologisk och kemisk status i vattnen i enlighet med ramdirektivet för vatten.

För att målen ska nås ska det stiftas en lag om förbud mot användning av torv för energiändamål.

Lagstiftning och praxis

Enligt den gällande lagstiftningen upphör användningen av stenkol för energiändamål i Finland senast den 31 maj 2029. I fråga om andra bränslen har det inte fastställts något slutdatum för energianvändningen. Den nuvarande lagstiftningen behandlar inte bränslena jämlikt på basis av deras växthusgasutsläpp. På fossila bränslen och torv tillämpas energibesiktningen och utsläppshandeln, som styr användningen av dem. I fråga om torv avviker man dock från besiktningsspraxis i fråga om uppvärmningsbränslen. Dessutom är fasta och gasformiga biomassor helt skattefria.

1.2. Bedömning av nuläget

1.2.1. Finlands klimatmål

Finland har förbundit sig till FN:s ramkonvention om klimatförändring för att stävja klimatkrisen och till klimatavtalet från Paris, där man strävar efter att begränsa uppvärmningen till mindre än 1,5 grader.

I Finland har nästan alla riksdagspartier i december 2018 förbundit sig till en politik på 1,5 grader. Regeringen Sanna Marin har som mål att Finland ska vara klimatneutralt år 2035 och klimatnegativt efter det. Marins regering eftersträvar också fossilfrihet. Enligt Finlands klimatpanel kräver uppnåendet av regeringens klimatmål dock ytterligare politiska åtgärder till ett värde motsvarande cirka 19 miljoner ton koldioxid.

Enligt regeringsprogrammet ska användningen av torv för energiändamål åtminstone halveras fram till 2030, men inga styrmedel har fastställts för detta ändamål. År 2018 uppgick utsläppen från förbränning och utvinning av torv till 8,4 miljoner ton. Utsläppen från torvförbränningen motsvarar 12 procent av Finlands utsläpp.

1.2.2 Finlands mångfaldsmål

Bland annat i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marin har det satts som mål att stoppa förlusten av mångfald i enlighet med FN:s konvention om biologisk mångfald. Den förra strategin för biologisk mångfald i Europeiska unionen syftade till att stoppa förlusten av biologisk mångfald före 2020. Eftersom målet inte nåddes, publicerades i maj 2020 EU:s nya strategi för biologisk mångfald, som siktar till 2030. Initiativet gäller EU:s mål i anslutning till den globala referensramen för biologisk mångfald som skulle antas vid FN:s möte om biologisk mångfald i oktober 2020. I strategin konstateras bland annat att torvmarker bör skyddas strikt inte minst ur klimatsynvinkel.

Enligt hotbedömningen av Finlands arter ökar antalet hotade arter i myrmarker snabbt. Största delen av den negativa utvecklingen gäller myrnarnas fjärilsarter. Det finns sammanlagt 120 hotade myrarter, det vill säga 4,5 procent av de hotade arterna. Av fåglarna i myrarna är 29 procent hotade och 57 procent rödlistade. Den utvecklingen beror huvudsakligen på dikning och torvtäkt, som också är det främsta hotet mot myrarterna. Även de negativa effekterna av tidigare dikningar fortgår.

Hotade myrnaturtyper finns framför allt i södra Finland. I hela landet är över 50 procent av myrnaturtyperna hotade och i södra Finland över 80 procent. Utvecklingen inom den närmaste framtiden för myrnaturtyperna har försämrats i fråga om 78 procent av myrarna. Denna negativa riktning beror exempelvis på att diken orsakar störningar i myrnarnas vattenhushållning. Av myrnarnas naturtypskombinationer är 63 procent hotade på riksnivå. I södra Finland klassificeras alla naturtypskombinationer som hotade. Den viktigaste orsaken till hotet på både naturtyps- och naturtypskombinationsnivån är skogsdikning. Ett viktigt hot mot myrarna är också röjning av åkrar.

Torvtäktens inverkan på myrnaturtyperna har varierat. I hotbedömningen konstateras det att torvtäkt fortfarande kan utgöra ett hot mot de odikade delarna av större myrområden och i synnerhet mot sydliga sköld- och sluttningshögmossar och fuscum-tallmossar, mellanboreala aapamyror och sydliga nordboreala aapamyror. Som framtida hot mot myrar nämns i bedömningen dessutom exempelvis klimatförändringen och insamlingen av vitmossa.

1.2.3. Finlands mål för vattendragen

Finlands och EU:s mål är i enlighet med ramdirektivet för vatten att yt- och grundvattnens ekologiska och kemiska status ska vara god. Vattenramdirektivet har i Finland genomförts genom lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen. Målen i ramdirektivet för vatten skulle ha uppnåtts 2015. För närvarande strävar man efter att nå målet 2027, då den tredje perioden för förvaltningsplanerna löper ut. Enligt en uppskattning som publicerades 2019 är det ekologiska tillståndet för de stora sjöarna och i synnerhet vattendragen i Norra Lappland i huvudsak gott eller utmärkt, medan de små sjöarna i vårt land lider av övergödning och igenslamning av strömmande vatten. Kustvattnens tillstånd har enligt uppskattning

försämrats, och antalet riskområden för grundvatten har förblivit ganska oförändrat jämfört med den föregående bedömningen.

Utöver ramdirektivet för vatten finns det flera andra direktiv som är centrala med tanke på vattenskyddet och som påverkar de nationella åtgärderna.

1.2.4. Utvinning av torv i Finland

År 2008 var cirka 35 procent av den globala torvproduktionen och över 45 procent av energiförbrukningen av torv förlagd till Finland. Mer än 100 000 hektar myrmark har använts för torvutvinning. År 2018 användes sammanlagt 63 000 hektar för torvutvinning och 2 300 hektar för upprustning för torvutvinning. Under åren 2020—2050 beräknas minst cirka 100 000 hektar produktionsareal behövas för torvutvinning. Största delen av torvproduktionen, omkring 75 procent, har skett på torvmark som tidigare torkats för skogsbruk. Cirka 25 procent av de områden som tagits med i torvutvinningen har varit myrar i naturtillstånd.

1.2.5. Användningsändamål för torv

Av användningen av torv utgör energitorv mer än 90 procent. Som tillväxttorv används något över 6 procent. Dessutom används torv som miljötorv samt bland annat för tillverkning av aktivt kol. I fråga om annan torv än brännertorv har användningen av torv tillväxtutsikter trots de negativa miljökonsekvenserna.

Uppskattningsvis 82 procent av den torv som användes i energiproduktionen 2017 riktades till värmeproduktion. Inom värmeproduktionen fördelas en del av utsläppsrätterna fortfarande gratis, och alla anläggningar omfattas inte av utsläppshandeln, så växthusgasutsläppen från torv beaktas inte i priset. Dessutom används torv exempelvis för individuell husuppvärmning samt inom jordbrukssektorn, som inte omfattas av utsläppshandeln.

År 2019 utgjorde torvens andel av den totala värmeproduktionen 14 procent och elproduktionen 3 procent. Torvens andel av den totala energiförbrukningen 2018 var 5 procent. Användningen av torv för energiproduktion koncentreras till mellersta och norra Finland.

1.2.6. Skatten på torv för energiändamål

Beskattningen av torv avviker från beskattningen av andra fossila bränslen inom värmeproduktionen. Skattenivån på torv bestäms inte på samma sätt som på andra uppvärmningsbränslen enligt energiinnehållet och koldioxidutsläppen, utan för torv har fastställts en egen låg energiskatt (3 €/MWh från och med 2019). Skatten på energikällor per ton CO₂ har med undantag för torv ökat betydligt under åren 2011—2019. Om torv skulle beskattas på samma sätt som andra uppvärmningsbränslen, skulle skatten på torv vara tiofaldig jämfört med nuläget. Om torven inte alls berörs av skatteförmånen kommer dess konkurrensfördel i förhållande till andra bränslen att förbättras ytterligare. Skattestödet för torv har ökat sedan 2014, och i budgetpropositionen beräknas det uppgå till 172 miljoner euro år 2020.

Enligt en bedömning som statsrådet låtit göra skulle slopandet av skattestödet för torv snabbt halvera användningen av energitorv, och användningen av energitorv skulle upphöra före 2030. Slopandet av skattestödet förbättrar värmepumparnas konkurrenskraft och påskyndar genomförandet, men utan tilläggsåtgärder kan användningen av skogsbiomassa öka och importen från länder utanför Finland öka.

VTT bedömer att slutförandet av energianvändningen av torv kräver att beskattningen av torv höjs till nästan 30 euro/MWh och att elektrifieringen påskyndas. Trots att skattestödet slopas uppstår det fortfarande utsläpp från torvförbränningen år 2050. Om skatteförmånen för torv inte slopas, kommer det relativt låga priset på utsläppsrätter och beslutet att avstå från användningen av stenkolk år 2029 att bevara eller till och med förbättra torvens konkurrenskraft i energiproduktionen efter 2030, när

världsmarknadspriserna på fossila bränslen stiger och den globala efterfrågan på dem fortsätter att öka. I detta fall kommer utsläppen från torvförbränningen att vara större 2050 än 2020.

1.2.7. Utsläppshandeln

Syftet med lagen om utsläppshandel (311/2011) är att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt främja minskningen av utsläppen av växthusgaser.

Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (nedan utsläppshandelsdirektivet).

Lagen om utsläppshandel tillämpas på anläggningar som använder torv som bränsle och vars sammanlagda tillförda effekt överstiger 20 megawatt. I Finland deltar också anläggningar med en tillförd effekt på mindre än 20 MW i utsläppshandeln, om de är anslutna till ett fjärrvärmnät med produktionsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW.

I de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln blir det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppsminskningen oanvända av aktörerna i fråga. Dessa utsläppsrätter kan utnyttjas någon annanstans i EU, så effekten på de totala utsläppen är inte lika stor på EU-nivå som anläggningens utsläppsminskning. Avsikten är att införandet av en reserv för marknadsstabilitet i viss mån ska påverka detta fenomen.

Enligt lagen om utsläppshandel ska en anläggning ha tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Tillstånd beviljas av Energimyndigheten, som också har till uppgift att övervaka efterlevnaden av lagen.

Priset på en utsläppsrätt styr energianvändningen av torv i de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln. Priset på utsläppsrätten var 23—25 €/tCO₂ i början av 2020. På grund av coronakrisen sjönk det med 15 €/tCO₂, och VTT har uppskattat att det kommer att ligga på 25 €/tCO₂ fram till 2030.

Sitra har uppskattat att priset på en utsläppsrätt på 25—30 euro per ton inte automatiskt kan förväntas leda till att användningen av torv halveras 2025 eller ens 2030, även om priset på en utsläppsrätt är en av de faktorer som påverkar torvens ekonomiska lönsamhet.

1.2.8. Begränsning av utsläpp

Syftet med miljöskyddslagen (527/2014) är bland annat att förebygga och minska utsläpp och bekämpa klimatförändringen. Kraftverk och värmeanläggningar som använder torv som bränsle med stöd av miljöskyddslagen ska ha miljötillstånd. I miljötillståndet meddelas behövliga bestämmelser om bland utsläpp, utsläppsgränsvärden, förhindrande och begränsning av utsläpp samt övervakning av utsläpp och verksamhet. Dessutom innehåller bestämmelserna för förbränningsanläggningar direkta gränser för utsläpp till luften [PIPO-förordningen, dvs. statsrådets förordning om miljöskydds krav för medelstora energiproducerande enheter och energiproducerande anläggningar (1065/2017) och slutsatserna om bästa tillgängliga teknik för stora förbränningsanläggningar]. Torv har betydligt högre gränsvärden än kol, olja eller gas.

Med miljötillstånd enligt miljöskyddslagen har man också styrt utvinningen av torv, det vill säga torvtäktens förläggningsplatser på basis av naturvärden, men genom tillståndet kan man inte direkt förbjuda eller på annat sätt påverka användningen av torv eller vissa andra bränslen i fråga om utsläpp till luften.

HFD har exempelvis i sitt beslut HFD 2016:36 konstaterat att klimatförändringens konsekvenser inte kan beaktas i enskilda miljötillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen som gäller torvutvinning. Detta strider mot lagens syften, varav ett är att stävja klimatförändringen. I enlighet med Marins regeringsprogram utreds

dock möjligheten att integrera bedömningen av klimateffekterna i miljötilståndsförfarandet i syfte att öka kolsänkorna och kollagren.

1.2.9. Annan reglering av torvutvinning

Regleringen av torvutvinning grundar sig för närvarande på flera lagpaket. Sådana lagar är i synnerhet miljöskyddslagen och miljöskyddförordningen, markanvändnings- och bygglagen samt de riksomfattande målen för områdesanvändningen, naturvårdslagen och naturvårdsförordningen, lagen och förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, vattenlagen och lagen om vattenvårdsförvaltningen. Utöver dessa finns det så kallade mjuka styrmedel, såsom anvisningar och handböcker från miljömyndigheterna. Dessa styrmedel löser dock inte behovet av att avstå från energianvändning av torv.

2. Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1. Reformens centrala mål

Syftet med denna lag är att säkerställa att Finland uppfyller klimat- och mångfaldsmålen för Marins regering. Ett ytterligare mål är att förenhetliga behandlingen av torv med stenkol och säkerställa att användningen av torv för energiändamål upphör på ett kontrollerat sätt inom den tidtabell som klimatuppvärmningen förutsätter, med beaktande av principerna för en rättvis övergång.

I OECD-länderna måste stenkol och liknande bränslen slopas före 2030 för att vi ska kunna hålla oss till en utsläppsminskning på 1,5 grader. Utsläppen av torv är högre än utsläppen av stenkol per energienhet och bör därför omfattas av minst samma tidtabell. Finland bör visa prov på pionjärskap i EU, så den tidigare tidpunkten är motiverad. Ett slopande av torven fram till 2025 skulle avsevärt främja Finlands klimatmål och övergången till ett klimatneutralt samhälle. För att klimatmålen ska kunna nås måste man i synnerhet påskynda avskaffandet av fossila bränslen och torv, eftersom utvecklingen av kolsänkor och den politiska regleringen fortfarande är förenade med osäkerhetsfaktorer.

Lagen om förbud mot användning av stenkol för energiändamål upphör med förbränningen av kol i Finland 2029, men det stödpaket som överenskommit i samband med lagen uppmuntrar energibolagen att frivilligt avstå från kol redan före 2025. Enligt en enkät som Yle låtit göra för energibolagen upphör förbränningen av stenkol redan före 2025, med undantag av Helsingfors och eventuellt Jakobstad.

Bland jämförelseländerna upphör Irland med energianvändningen av torv 2023 och utvinningen av torv till växttorv 2030. I Sverige får endast cirka en av tio ansökningar om tillstånd för torvutvinning ett positivt beslut och nya områden öppnas inte längre för torvutvinning. Dessutom begränsas utvinningen av torv genom skattestyrning.

2.2. Alternativa genomförandesätt

I teorin kan det vara möjligt att upphöra med energianvändningen av torv också genom att påverka prissättningen av torv genom beskattning eller utsläppshandel. I praktiken är prisstyrningens effekt dock tidsmässigt svårare att kontrollera än den lagstiftningsmässiga styrningen. Därför ville man inte heller låta sloandet av användningen av kol bero enbart på prisstyrningen, utan man ville förtydliga övergångsperioden genom en lag som säkerställer att förbränningen av kol upphör före 2029, om prisstyrningen inte redan har fått den att upphöra.

Bland annat Sitra har rekommenderat en kontrollerad övergång där man överväger att förbjuda användningen av torv för energiändamål genom lag. Lagen om förbud mot användning av torv för energiändamål skapar en tydlig tidsplan för övergången på nationell nivå och möjliggör en kontrollerad, frivillig övergång.

I praktiken är det inte möjligt att påverka all energianvändning av torv genom en skärpning av energibeskattningen, eftersom bränslen för elproduktionen enligt energiskattedirektivet ska befrias från bränsleskatt. Det finns inget nationellt spelrum i frågan.

Höjningen av priset på utsläppsrätter stärker utsläppshandelssystemets styrande effekt. På nationell nivå är det dock endast i mycket begränsad utsträckning möjligt att påverka denna utveckling. Dessutom omfattas inte alla anläggningar som använder torv av systemet för handel med utsläppsrätter.

Förbudet kan i teorin genomföras genom miljöskyddslagen eller elmarknadslagen. I regeringens proposition om förbud mot energiutvinning ur kol (RP 200/2018 rd) konstateras dock att det på grund av lagens mer begränsade tillämpningsområde inte skulle vara ett lämpligt sätt att effektivt genomföra ett förbud mot energiutvinning ur stenkol. I propositionen konstateras också att miljöskyddslagen är en allmän lag och därför lämpar sig illa för specialreglering av ett visst bränsle och därtill relaterade förbud och restriktioner.

2.3. De viktigaste förslagen

Lagen ska tillämpas på sådana kraftverk och värmeanläggningar som producerar el eller värme med fasta, gasformiga eller flytande bränslen samt industriell produktion, separat uppvärmning av byggnader, uppvärmning inom jordbrukssektorn och produktion av bränsle som lämpar sig för energianvändning. Användning av torv för energiändamål ska vara förbjuden från och med den 31 maj 2025. I lagen avses med torv stycketorv, frästorv, torvpelletar och torvbriketter samt bränsle som består av delvis torv eller förädlade torvprodukter.

För lagstridig energianvändning av torv påförs en påföljdsavgift. Energimyndigheten ska övervaka att lagen iaktas och sköta andra uppgifter som föreskrivs i lagen.

Tryggheten av försörjningsberedskapen för el och värme beaktas i förslaget.

3. Förslagets konsekvenser

3.1. Ekonomiska konsekvenser

Den genomsnittliga livslängden för torvpannor är 40 år och många gamla pannor kräver tekniskt tillsats av torv eller en ökning av något annat svavelhaltigt material (såsom avlut) i den biomassa som förbränns för att förebygga korrosion. I nya pannor är det i typfallet möjligt att till hundra procent förbränna träbiomassa, och det går att mata in svavel i pannorna för att förhindra korrosion. I gamla anläggningar finns det ofta tekniska begränsningar för ökad vedeldning, men dessa kan i många fall undanröjas eller minskas genom relativt små investeringar i installation av apparatur för att tillföra svavel.

Således kommer förslaget att tidigarelägga nedläggningen eller omkonstruktionen av många torvpannor innan deras tekniska livslängd löper ut, vilket innebär att åtminstone en del av de energibolag som använder torv kommer att ha investeringsbehov och strandade kostnader. De ekonomiska konsekvenserna för energibolagen är dock sannolikt mindre än genom en betydande höjning av skatten på torv eller en höjning av priset på en utsläppsrätt. Om priset på en utsläppsrätt stiger och ersättningsinvesteringarna är skäliga, kan det vara totalekonomiskt förnuftigt för ett energibolag att avstå från torv. Lagförslaget skapar förutsägbarhet för branschen, påskyndar investeringar i hållbarare former av energiproduktion och säkerställer därigenom att energisystemet är lönsamt på lång sikt.

En del av EU:s program för grön utveckling är fonden för rättvis omställning (Just Transition Fund, JTF), som ska finansiera en hållbar och rättvis omställning också i Finland. En del av finansieringen kan riktas till slopande av användningen av torv, det vill säga energiinvesteringar och alternativa näringar. Syftet med finansieringen är att minska koldioxidintensiteten i ekonomin och göra den lokala ekonomin mångsidigare. Fonden för rättvis omställning gör det möjligt för Finland att få sammanlagt hundratals miljoner euro i

totalfinansiering för perioden 2021—2027, varav en del kommer direkt från fonden för rättvis omställning. En förutsättning för att finansiering ska fås är att övergången faktiskt framskrider. Medlemsstaten ska göra upp en plan för användningen av medlen och kommissionen ska godkänna planen. Dessutom ska medlemsstaten förbinda sig att också rikta nationella medel till de projekt som presenteras i planen. Utnyttjandet av finansieringen för att avstå från torv underlättar genomförandet av denna lag.

Enligt Finlands miljöcentral uppgår behovet av investeringar i pannbyten, värmeanläggningar som ersätter kraftvärmeanläggningar, värmepumpar och vindkraftskapacitet till 1—1,6 miljarder euro när torven frångås. Propositionens ekonomiska konsekvenser för energibolagen kan lindras genom att till bolag som avstår från torv rikta investeringsstöd för förnybara uppvärmningsformer som inte baserar sig på förbränning. Ett motsvarande stödpaket (30 miljoner euro 2020 och 60 miljoner euro 2021) har riktats till de bolag som avstår från stenkol före 2025. Stödpaketet garanterar lika behandling av bolagen och säkerställer att man inte enbart övergår från förbränning av torv till förbränning av biomassa utan att icke-förbränningsbaserade värmelösningar ges företräde. Övergången enbart till förbränning av träbiomassa skulle kunna förebyggas också genom att införs en skatt på biomassa, antingen när det gäller energiinnehållet eller användningen av klimatskadliga fraktioner. Detta minskar energianvändningens konkurrens om råvaran med produkter med högre förädlingsvärde.

Om energianvändningen av träbiomassa inte begränsas med nya styrmedel, kan en minskning av kolsänkorna leda till att Finlands åtaganden om utsläppsminskning ökar inom ansvarsfördelningssektorn, vilket har kostnadseffekter. Om Finland inte håller sig till det riktmärke för användning av skogar som anges i EU:s LULUCF-förordning, måste motsvarande klimatnytta sökas inom andra markanvändningskategorier eller ansvarsfördelningssektorn.

Torv kan i energiproduktionen ersättas med många inhemska lösningar för förnybar energi. Sådana är exempelvis värmepumpar, energieffektivitet, vindkraft, solvärme, lagring av värme, djupvärme och geotermisk värme. Särskilt intressanta med tanke på Finlands koldioxidavtryck är på global nivå till exempel smarta lösningar för optimering av energisystemet och för sektorskoppling av el, värme och kyla, eftersom det på världsmarknaden finns en stor efterfrågan på dessa lösningar och Finland har kompetens på hög nivå i området. Utvecklingen av dessa lösningar skapar alltså ekonomiska möjligheter, men utvecklingen av dem kräver en fungerande hemmamarknad.

I och med förslaget blir skattestödet för torv onödigt. Skattestödet för torv, som är skadligt för miljön, beräknas 2020 uppgå till 172 miljoner euro. Det årliga torvstödet har ökat betydligt sedan 2014.

Mervärdet för samhällsekonomin av torvförbränningen uppgick 2018 till 181 miljoner euro. Behovet av arbetskraft inom torvutvinningen betonas under produktionsperioden, det vill säga maj—augusti. Enligt den samhällsekonomiska modellering som Finlands miljöcentral (SYKE) gjort för Sitra uppgick torvbranschens sysselsättande effekt 2015 till sammanlagt cirka 2 500 årsverken (inkl. direkta effekter och indirekta effekter inom andra branscher), således 0,1 procent av den totala sysselsättningen i Finland.

För jämförelsens skull är den direkta effekten enligt Turvetuottajat ry cirka tusen arbetstagare och dessutom indirekt över 2 500 arbetstagare. Maskinföretagarna och Bioenergia ry uppskattar att torvutvinningens inverkan på sysselsättningen 2018 sammanlagt uppgår till omkring 4 200 årsverken.

Enligt Finlands miljöcentrals modeller ökade de nya investeringarna inom energisektorn sysselsättningen med 393—490 årsverken per år. Den totala sysselsättningen skulle enligt en pessimistisk bedömning försvagas, men det ekonomiska mervärdet skulle öka, eftersom mervärdet av torvutvinning är litet i förhållande till ersättande investeringar. I själva verket beräknas arbetstillfällena övergå till andra branscher. De största negativa sysselsättningseffekterna av att torvutvinningen upphör riktar sig till landskapen Södra och Norra Österbotten.

Regional ekonomi

Sysselsättningseffekterna varierar mycket mellan regionerna, och i vissa landskap har man utrett möjligheterna att utveckla regionerna utan torv samt huruvida användningen av torv strider mot andra näringar i området och utvecklingen av dem.

Av landskapen har Norra Österbotten och Södra Österbotten de mest betydande sysselsättningseffekterna (vardera drygt 450 årsverken år 2015). I Norra Österbotten var sysselsättningen vid torvutvinning 0,33 procent av den totala sysselsättningen i regionen och i Södra Österbotten 0,56 procent. Detta bör beaktas vid allokeringen av eventuella stöd under övergångsperioden.

Möjligheterna att flytta tyngdpunkten i den regionala ekonomin från torvproduktion till andra branscher har utretts exempelvis i Södra Savolax och Mellersta Finland. Det väsentliga är att beakta vilka utvecklingsmöjligheter regionen erbjuder utvecklingen av näringsverksamheten samt konsekvenserna av de åtgärder som syftar till att förebygga de negativa effekter som nedläggningen av torvutvinningen har på den regionala ekonomin. De verkningar som torvutvinningen har på vattendragen har lyfts fram i en enkätundersökning ur ett negativt perspektiv för den övriga näringen i området, såsom turismen. Det bör noteras att slutar man använda torv elimineras inte behovet av produktion av el och värme i målområdena. För att ersätta torv behövs en mångsidig palett för förnybar energi, där man prioriterar nya alternativ som inte baserar sig på förbränning.

Användningen av torv för energiproduktion kan till vissa delar ersättas med vindkraft, vars produktion ändå ökar. År 2018 sysselsatte den inhemska vindkraftstekniken cirka 2 000 personer. Den totala sysselsättningseffekten under hela livscykeln för den vindkraftskapacitet på ca 2000 MW som byggts före våren 2019 har uppskattats vara upp till 55 800 årsverken, varav en del är lokal arbetskraft. Arbetsplatser i anslutning till vindkraft uppstår i olika regioner runt om i Finland, men för närvarande ligger tyngdpunkten på västkusten. Ökningen av produktionen ökar också fastighetsskatteinkomsterna. Om vindkraftsmängden femdubblas fram till 2030 (39 TWh), uppstår det på årsnivå 5 970 nya arbetsplatser i vindkraftverkens driftskede (exklusive planering, byggnad och rivning).

Myrarna har betydelse för den regionala ekonomin också med tanke på turismen. Forststyrelsen uppskattade 2011 att nationalparkerna, som är rika på myrar, hade en totalainkomsteffekt på sammanlagt 62,8 miljoner euro och den totala sysselsättningseffekten 817 årsverken.

3.2. Miljökonsekvenser

3.2.1. Mångfaldskonsekvenser

Det tar tusentals år för myrar att bildas. Myrarna delas in i naturtyper och naturtypskombinationer, av vilka var och en har sin egen växtlighet, näringsrikedom och vattenhushållning. När man talar om myrmarker och användningen av dem måste man beakta konsekvenserna av torvutvinning för olika myrnaturtyper samt den regionala hotgraden för myrnaturen. När ett torvutvinningsområde inrättas på myren måste myren dikas och torkas ut och växtligheten avlägsnas. Detta innebär att myrens ursprungliga natur försvinner oåterkalleligt.

Enligt den hotbedömning som gjordes 2019 fortsätter mängden hotade arter att öka i alla livsmiljöer, men på myrar särskilt snabbt. Den största negativa förändringen har drabbat myrarnas fjärilar, som främst hotas av dikning och torvtäkt. Det sker också en nedgång i fågelbeståndet på myrar, och torkningen av myrar till följd av dikningar som gjorts tidigare fortsätter.

Över hälften av myrnaturtyperna är hotade. I bedömningen av hotade naturtyper 2018 bedömdes inte en enda myrnaturtyps utvecklingstrend vara positiv. Orsakerna till hotet är bland annat utgrävning av torv,

dikning, röjning av åker och skogsavverkning. Sämst är läget i de hemi-, syd- och medelboreala skogsvegetationszonerna, där 83 procent av myrnaturtyperna är hotade. Torvutvinningsområdena ligger i synnerhet i den mellanboreala zonen. Myrnaturtyperna förekommer ofta i form av angränsande föreningar eller myrsystem. Torvutvinning påverkar också myrnaturtyper och vattendrag som omger ett större område än ett grävingsområde. På grund av att torvutvinningsområdena är koncentrerade är det viktigt att utöver hotade arter på riksnivå också granska regionala hot.

Vid utvinning av torv inverkar vattendragsbelastningen på naturtyperna och arterna i lägre ner belägna vattendrag. Särskilt känsliga för bland annat de verkningar som torvutvinningen har på vattendragen är värdefulla småvatten, upprinningsområden till vattendrag som i övrigt har bevarats i naturtillstånd, fågelvatten, klara och oligotrofa vattendrag eller andra vattendrag som innehåller särskilda naturvärden. Även sjöarna invid produktionsområdena belastas av luftburen dammbelastning.

När torvutvinningen har upphört kan mångfalden i området förbättras exempelvis genom att området restaureras till fågelvåtmark. Det är dock omöjligt att återställa området.

De mångfaldseffekter som slopandet av användningen av torv har beror också på hur torven ersätts. När torven frångås bör uppmärksamhet fästas vid investeringsstöd som styr med avseende på mångfalden samt vid beskattningen av biomassa, eftersom den ökande avverkningen av energivirke försvårar avvärjandet av hotet mot arter och skogsnaturtyper som är beroende av skogen.

3.2.2. Konsekvenser för vattnen

Torvutvinning förändrar vattencirkulationen i hela området. Torvutvinning belastar vattendragen med näringsämnen, järn, sediment och humus. Belastningen av torvutvinning varierar från år till år och under olika årstider. Belastningen är som störst under kraftiga vattenflöden, vårflöden och kraftiga regn. Också produktionens läge påverkar belastningen. Belastningen av näringsämnen och sediment kan vara mycket betydande lokalt.

Utsläpp i vattendrag uppstår eftersom avrinningen ökar till följd av dikning, avlägsnande av växttäckning och dränering av myren. Dessutom orsakar dräneringsdiken och torvutvinningen erosion av finfördelat organiskt material, snabbare nedbrytning av det och spridning av det i vattendrag.

För utgrävning av torv dikas grävingsområdet. Efter dikningen sjunker grundvattnets yta till de multnade skikten i myren och ökar markens kapacitet att lagra vatten åtminstone i början av dikningsfasen. Vattenflödet i den övre delen av myren, det vill säga i det levande skiktet, upphör och vattnet rinner genom myrens multnade skikt och styrs till dräneringsdiken. Avrinningen kommer snabbare bort från dikningsområdet, eftersom avrinningen styrs direkt till diken och en del av nederbörden faller direkt i dikena. Den största förändringen i salhydrologin efter torkning är de förändrade genomfiltreringssvägarna för vattnet. När torvtäkten i området har pågått en längre tid minskar torvskiktet och torven blir tätare. Då kan det förekomma mycket stora överflöden.

Torvutvinnings andel av den fosfor- och kvävebelastning som kommer in i vattendraget är inte särskilt stor i den riksomfattande granskningen, exempelvis jämfört med jordbruket, men den kan ha betydande regionala och lokala konsekvenser för vattendragens tillstånd. Belastningen av fasta partiklar orsakar för sin del igenslamning av sjöstränder som fungerar som lekplatser för fisk samt botten på bäckar och åar och andra förändringar i livsmiljön. Dessutom orsakar det att vattnet blir grumligt. Humusbelastningen mäts indirekt, vilket ökar belastningsberäkningarnas otillförlitlighet. Konsekvenserna för vattendragen drabbar ofta de känsligaste källflödena.

Torvutvinning påverkar grundvattnet. Utgrävning som gränsar till eller sker nära dessa områden kan försämra grundvattenområdenas vattenkvalitet och sänka grundvattnets höjd. Att dikningen sträcker sig till

mineraljord kan ändra grundvattnets strömningsriktning inom och nära grävningssområdet. Dikningen kan också leda till att grundvattnet rinner ut på produktionsområdet. Typiska effekter på grundvattnet är exempelvis en ökning av järn-, mangan- eller humushalten.

Särskilt i slutet av produktionen, när torvskiktet är tunt, kan torvutvinning på sulfitmarker orsaka sura och metallhaltiga avrinningsvatten som är skadliga för organismer, rekreationsbruk, hushållsvatten och infrastruktur i lägre ner belägna vattendrag. Surhetsriskerna bör under övergångsperioden beaktas vid efteranvändningen av produktionsområdena.

Torvutvinnings belastning på vattendragen fortsätter under hela produktionstiden, således upp till 20–30 år. Därefter fortsätter påverkan genom efteranvändningen av området, vilket kan leda till att vattendragen belastas (t.ex. intensivt jordbruk) eller minskar (t.ex. restaurering). Nedläggningen av förbränningen av energitorv och den övergångsperiod som syftar till detta bör planeras så att konsekvenserna för vattendragen minimeras.

3.2.3. Konsekvenser för klimatet

Räknat per energienhet orsakar förbränningen av torv inom en tidsperiod på 100 år en klimatpåverkan som är jämförbar med förbränningen av stenkol. Livscykelutsläppen för tillväxt-, strö- och miljötorv är av samma storleksklass som för energitorv.

Utsläppen från torvförbränningen uppgick 2018 till 6,6 miljoner ton koldioxidkvivalenter, och dessutom uppgick utsläppen från torvutvinning till 1,8 miljoner ton. Av utsläppen från torvutvinningsområdena orsakas för närvarande 15 procent av utvinning av tillväxt-, strö- och miljötorv. Således minskar slopandet av användningen av torv för energiproduktion i enlighet med denna lag Finlands växthusgasutsläpp med ca 8,1 miljoner ton koldioxid fram till 2025. Lagen tillför förutsägbarhet i slopandet av torv.

Med hjälp av nya styrmedel ska det säkerställas att användningen av skogsbiomassa som ersättning för torv begränsas. Skogsflis som framställts av stamvirke, förädlingsbar massaved, död ved eller stubbar eller importerad biomassa från länder utanför EU eller vars ursprung inte kan säkerställas ska inte styras till förbränning.

För att slopandet av torven ska ha önskad klimatpåverkan behövs begränsningar i fråga om förbränning av biomassa och användning av torv i andra torvprodukter, restaurering av torvutvinningsområden samt eventuellt åtgärder för annullering av utsläppsrätter.

Energianvändningen av biomassa har fördubblats i Finland under de senaste tio åren. I flera undersökningar har man bedömt skogsenergins klimatpåverkan. Från träbaserad energi frigörs mer koldioxid per producerad energi än från fossila bränslen. Enligt Finlands klimatpanel och Europeiska miljöakademien är användningen av skogsbiomassa inte klimatneutral.

Till exempel insamlingen av stubbar och avverkningsrester har visat sig minska skogarnas kollager och på så sätt väsentligt minska utsläppsminskningarna i användningen av skogsbiomassa. Dessutom påverkade insamlingen av avverkningsrester regionernas förmåga att fungera som livsmiljö för arter som är beroende av död ved på rödlistan över arter i Finland. Särskilt skadligt för klimatet och naturen är energianvändningen av stamvirke, förädlingsbar massaved, död ved och stubbar, som bör begränsas. Finland har genomfört EU:s direktiv om förnybar energi genom lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen, men i direktivet föreslås inga bestämmelser om begränsning av energianvändningen av sådana biomassafraktioner som är skadliga för klimatet. Den ökande användningen av biomassa för energiproduktion och ersättandet av torv med biomassa bidrar till att öka efterfrågan på virke, vilket också återspeglas i användningen av skogar och skogsbruket.

Om användningen av torv för energiändamål i huvudsak ersätts med skogsbiomassa, kan skogarnas kolsänkor minska med 1–6 Mt CO₂ per år (beroende på vilka biomassafraktionerna som används), bedömer Sitra. Detta minskar väsentligt klimatnyttan av att slopa förbränningen av torv i årtionden eller upp till hundra år. Behovet av skogsflis ökar i synnerhet i Södra Österbotten, Mellersta Österbotten, Österbotten och Norra Österbotten, där den sammanlagda tilläggspotentialen för grot och klenträäd är lägre än i utredningsscenerierna. Situationen kan leda till förbränning av importerat virke, stubbar eller massaved. Sitra rekommenderar därför att man påskyndar ibruktageandet av energiformer som inte baserar sig på förbränning och utreder den styrning som behövs, såsom beskattning och ersättningar för produktion av nytta relaterad till sänkor och mångfald. Till exempel skattefriheten för biomassa eller investeringsstöden kan slopas.

För att ersättandet av torv med biomassa ska kunna begränsas, behövs investeringsstöd för sådana förnybara uppvärmningsformer som inte baserar sig på förbränning. För de energibolag som avstår från stenkolk före 2025 finns redan ett motsvarande stöd, som är 30 miljoner euro åren 2020–2022.

Användningen av området efter att torvutvinningen avslutats, exempelvis genom restaurering, kan minska växthusgasutsläppen i synnerhet på längre sikt. Detta har också positiva effekter på mångfalden, vattendragen och sysselsättningen.

Arbets- och näringsministeriet har i enlighet med regeringsprogrammet tillsatt en arbetsgrupp för att utreda hur användningen av torv i stället för förbränning kan riktas till innovativa produkter med högre förädlingsvärde, när energianvändningen av torv i enlighet med regeringsprogrammet åtminstone halveras fram till 2030.

Användningen av torv för tillverkning av andra produkter, såsom växttorv och aktivt kol, har redan börjat utvidgas. Också produktionen av andra torvprodukter orsakar dock utsläpp, eftersom utsläppen av torvutvinning och torvprodukter fortsätter.

Även långlivade torvprodukter bryts ned relativt snabbt jämfört med den tid det tar för torven att bildas, som är tusentals år. I Sitras arbetsdokument konstateras att miljötorvprodukternas klimatpåverkan avviker från energitorv endast om en betydande del av det kol som ingår i torven förblir bundet under en lång tid (t.ex. 50–100 år). I praktiken kan sådana produkter vara långlivade byggnadsmaterial, såsom tjäl- och värmeisolering vid väg- och markbyggnad. För att användningen av torv ska kunna minskas i miljötorvprodukter bör andelen ersättande material som används ökas och nya ersättande produkter och material bör eventuellt utvecklas. Också vid bedömningen av ersättande material är det skäl att beakta deras miljökonsekvenser under hela livscykeln, rekommenderar Sitras arbetsdokument. Om energianvändningen av torv ersätts med andra torvprodukter, upphör inte nackdelarna med torvutvinning. Därför bör man säkerställa att man vid användningen av torv inte övergår till andra produkter utan att utvinningen av torv minskar.

För att slopandet av torv ska påverka klimatet på önskat sätt, lönar det sig för Finland att utreda behovet och tidtabellen för annullering av oanvända utsläppsrätter för samproduktionen, på samma sätt som i samband med kollagen, varvid man säkerställer lagens positiva klimateffekt inom hela EU. Behovet av annullering av utsläppsrätter och tidpunkten beror på hur reserven för marknadsstabilitet kommer att fungera, vilket är svårt att förutse.

3.2.4. Konsekvenser för luftkvaliteten

Luftföroreningarna har konsekvenser på såväl lokal, regional som global nivå. På lokal nivå inverkar luftkvaliteten på människors hälsa. Luftföroreningarna kan vara gaser eller små partiklar som vid inandning sprids i lungorna och i blodcirkulationen. De kan exponera för till exempel hjärt- och kärlsjukdomar och

sjukdomar i andningsorganen. Vissa luftföroreningar, såsom svaveldioxid och kväveoxider, transporteras långa sträckor och orsakar till exempel försurning och övergödning.

Att upphöra med energianvändningen av torv har positiva konsekvenser för luftkvaliteten och människors hälsa, eftersom det vid förbränning och utvinning av torv utöver koldioxid uppstår svavelutsläpp (SO₂), kväveoxider (NO₂), partikelutsläpp (PM_{tot}) och tungmetaller.

3.3. Konsekvenser för samhället i övrigt

3.3.1. Torvkonflikter

Utvinning av torv orsakar samhälleliga konflikter och spänningar med olika näringsformer, exempelvis turism. Dessa lokala konflikter minskar väsentligt i och med lagändringen.

Enligt Eerika Albrechts doktorsundersökning har torvutvinningen väckt motstånd sedan 1960-talet, men det omfattande motståndet och de rättsliga processerna är särskilt ett 2000-talsfenomen. Torvtvisterna har ett nära samband med landsbygdsutvecklingen, eftersom de som bor på landsbygden vill leva nära naturen och rekreation. I fallstudier av de decennielånga konflikterna mellan Julkuneva i Mellersta Österbotten och Viurusuo i Norra Karelen jämföras naturskyddet med försvar av det egna livsrummet och tryggheten av bysamhällets välfärd.

Enligt en omfattande enkätundersökning som gjorts för permanenta invånare och fritidsinvånare i Saarijärvi hade torvutvinningen förlorat sin sociala koncession i området. Invånarna i området upplever att sjöar och älvar har stor betydelse för deras trivsel. Invånarna har upptäckt att vattenkvaliteten har försämrats och de är oroade över vattnets renhet. De boende anser att torvutvinning är den främsta orsaken till att vattnet förorenas. Enligt enkäten vinner den ekonomiska nyttan i dag inte över miljöolägenheterna i fråga om människornas åsiktsbildning. Nästan hälften av respondenterna höll åtminstone i stort sett med om påståendet att torvutvinningen borde upphöra helt och hållet, och endast en knapp fjärdedel motsatte sig det. Fördelarna med torvutvinning berör direkt relativt få, men många lider av olägenheterna.

Vapos planer på att inleda torvutvinning i Karvasuo i Seinäjoki gav upphov till lokalt motstånd. På basis av en enkät till de närmaste invånarna framförde respondenterna oftast (26 % av svaren) att projektet på inga villkor får genomföras. De som svarade var särskilt oroade över dammolägenheterna för bosättningen, naturvärdena och konsekvenserna av användningen av torv för energiproduktion. År 2010 samlade invånarna över tusen namn till en adress som motsatte sig öppnandet av myren.

3.3.2. Försörjningsberedskap

Syftet med lagen om trygghet av försörjningsberedskapen (1390/1992), nedan försörjningsberedskapslagen, är att med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar (försörjningsberedskap).

I försörjningsberedskapslagen bemyndigas statsrådet att ställa allmänna mål för försörjningsberedskapen samt att besluta om ibruktage av statens säkerhetsupplag. Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (857/2013) har utfärdats med stöd av bemyndigandet. Enligt den utgörs utgångspunkterna i tryggheten av energiförsörjningen av fungerande energimarknader, en klar och långsiktig energipolitik som uppmuntrar till investeringar samt energieffektivitet.

I enlighet med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om förbudande av energiutvinning ur kol och om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen har torv inte samma betydelse för försörjningsberedskapen och driftssäkerheten som stenkol, eftersom torv inte på

samma sätt som stenkol är lätt att lagra. Tillgången på torv kan variera avsevärt från år till år bland annat på grund av väderleksförhållanden, och torven kan å andra sidan inte lagras på motsvarande sätt. Torv kan lagras i 3—5 år. De kraftverk som använder torv finns i allmänhet nära torvutvinningsområdena och torvlagren finns bredvid produktionsområdena, vilket framhäver att försörjningsberedskapsrollen för torv är lokal.

Propositionen får inga direkta konsekvenser för försörjningsberedskapen eller leveranssäkerheten vid produktion av el och värme. Oberoende av förbudet i propositionen kommer användningen av torv för energiproduktion i många anläggningar i vilket fall som helst att avskaffas till följd av den allmänna utvecklingen och målen för Marins regering. Propositionen gör dock ändringen och tidtabellen för den mer förutsägbar. Den allmänna utvecklingen kan bedömas ha en betydligt större inverkan på försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten än förbudet enligt framställningen.

Finlands försörjningsberedskap baserar sig i synnerhet på en mångsidig energipalett och förändras i och med ändringarna i energisystemet. Försörjningsberedskapen påverkas av hur sådana former av förnybar energi som ersätter torv och som inte baserar sig på förbränning tas i bruk i synnerhet i områden som avstår från torv. Det finns produktionspotential för olika lösningar, men det finns flaskhalsar i ibrukttagandet särskilt när det gäller mängden investeringar. Energieffektivitet är också en faktor som främjar försörjningsberedskapen. I och med elektrifieringen accentueras tillräcklig överföringskapacitet och tillräcklig elproduktion i försörjningsberedskapen.

Ved som bränsle är svagare än torv med avseende på försörjningsberedskapen på grund av lägre hållbarhet (cirka ett år) och lägre energitäthet, men å andra sidan är tillgången på skogsflis jämnare på riksnivå och under olika årstider. Att ersätta torv med enbart skogsenergi skulle inte vara optimalt med tanke på försörjningsberedskapen, eftersom det skulle göra energiproduktionen ensidigare.

Enligt Sitra kommer andelen inhemska och utsläppsnåla energikällor i energisystemet att öka i framtiden och kan trygga försörjningsberedskapen (t.ex. jord-, vatten- och luftvärme, vind- och solkraft i kombination med syntetiska bränslen). De åtgärder som främjar försörjningsberedskapen ändras med energisystemet och det rekommenderas att de utvärderas regelbundet. Eftersom användningen av biomassa, såsom biprodukter från skogsindustrin och skogsflis, i framtiden förväntas fortsätta i energiproduktionen, kan det med tanke på försörjningsberedskapen vara motiverat att utreda om det är nödvändigt att lagra biomassa.

3.3.3. Konsekvenser för myndigheterna

Förbudet mot användning av torv för energiändamål ska träda i kraft den 31 maj 2025. På motsvarande sätt får Energimyndigheten behov av att från och med 2025 rikta resurser till tillsynen över efterlevnaden av lagen och till andra uppgifter som föreskrivs i lagen. En del av tillsynen kan i praktiken genomföras som en del av tillsynen över efterlevnaden av lagen om utsläppshandel.

Detaljerade motiveringar

1.Paragrafmotiveringar

1 §

Lagens tillämpningsområde

Tillämpningsområdet avses i praktiken omfatta så gott som all energianvändning av torv i Finland. Torv används inom kombinerad el- och värmeproduktion, värmeproduktion, elproduktion, inom industrin, inom

jordbruket samt för att värma enskilda fastigheter. Det finns omkring 1000 konsumenter av energitorv, av vilka 75 % klassas som små användare.

2 §

Förhållande till annan lagstiftning

Enligt paragrafens 1. moment skulle lagen inte tillämpas i situationer där myndigheterna med stöd av beredskapslagens 2. kapitel har undantagsfullmakter och där närings-, trafik- och miljöcentralerna tar i bruk fullmakter enligt 45 §. Syftet med hänvisningen skulle vara att säkerställa att el- och värmeproduktionskapaciteten upprätthålls även under undantagstillstånd, så att NTM-centralerna har förutsättningar att agera i enlighet med beredskapslagen.

I det 2. momentet skulle ingå en hänvisning till kommissionens förordning om övervakning av utsläpp, i vilken ingår krav på utsläpprapporter. En verksamhetsidkare vars anläggning omfattas av utsläppshandeln är skyldig att årligen lämna in en verifierad utredning om utsläpp till Energimyndigheten.

3 §

Definitioner

I den 1. punkten skulle ingå definitioner gällande olika typer av torv samt olika produkter och halvfabrikat som tillverkas av torv. Definitionerna baserar sig på Statistikcentralens bränsleklassificering. Med torv avses i denna lagstiftning följande kategorier i bränsleklassificeringen: frästorv, stycketorv, torvpelletar och – briketter.

Enligt den 2. punkten skulle en verksamhetsidkare kunna vara antingen en naturlig person eller en juridisk person, som de facto beslutar om kraftverket eller värmeproduktionsanläggningen. Det centrala skulle vara vem eller vilken instans som ansvarar för anläggningens drift eller i praktiken sköter om verksamheten. Det skulle inte vara möjligt att undvika verksamhetsidkarens ansvar genom bolagstekniska arrangemang. Den faktiska beslutsmakten över en anläggning kan flyttas exempelvis genom förvärv eller sammanslagning eller genom ändrade ägoförhållanden. I praktiken skulle verksamhetsidkaren vara ett energibolag eller ett industribolag som använder torv som bränsle för produktion av el, värme eller andra energiprodukter. Definitionen av en verksamhetsidkare skulle motsvara definitionen i lagen om utsläppshandel 6 § 6 mom.

4 §

Förbud mot energianvändning av torv

Enligt paragrafen skulle det vara förbjudet att använda torv som bränsle eller som råvara vid produktion av bränsle från och med den 31 maj 2025. Förbudet skulle gälla torvtyper enligt definitionerna i 3 § 1 mom samt produkter och halvfabrikat tillverkade av torv.

Det är motiverat att övergångstiden skulle vara betydligt kortare än den tioårsperiod som fastställdes för stenkol. Användningen av stenkolen kommer de facto till stor del att upphöra till år 2025. Den kortare övergångsperioden motiveras också med de snabba samhälleliga förändringarna som skett under de senaste åren och med Finlands skärpta klimatpolitiska målsättningar.

Den samhällsförändring som har ägt rum sedan år 2015 har på ett betydande sätt fördjupat Finlands internationella och överstatliga åtaganden och skyldigheter. Därtill har IPCCs rapport om 1,5-gradersmålet som publicerades år 2018 ökat det politiska trycket att höja ambitionsnivån samt att uppdatera regleringen på EU-nivå. Detta har skett efter beredningen av den år 2017 godkända lagen om att förbjuda användningen av stenkol. I ljuset av de ovan nämnda åtagandena och skyldigheterna har tyngden av de miljömässiga grundrättigheterna vuxit när man väger miljöansvar mot den samhälleliga betydelsen av

torvens energianvändning. Det kan anses vara möjligt att inskränka på skyddet av privat ägande i högre grad än tidigare.

Energianvändning av torv subventioneras genom skattelättnader som fastställs årligen.

Energianvändningen av torv beskattas på ett helt annat sätt än stenkol och andra fossila bränslen. Av detta följer att en verksamhetsidkare, vars verksamhet till stor del bygger på skattelättnader, i detta fall en aktör som utvinner energi ur torv, inte på samma sätt som exempelvis en aktör som använder stenkol på ett marknadsmässigt sätt, kan åberopa rätten att kunna lita på oförändrade verksamhetsförutsättningar när värderingarna i samhällets förändras. Den nya europeiska fonden för en rättvis omställning kommer delvis att kompensera torvbranschen för uteblivna skattelättnader.

Staten kan bevilja stöd för investeringar i utfasning av stenkol för de verksamhetsidkare som avstår från att använda stenkol före år 2025. År 2020 styrs 30 miljoner euro i statliga medel till sådana här nya investeringar.

Finland förhandlar som bäst med EU-kommissionen om hur fonden för rättvis omställning skulle kunna användas i Finland. Enligt preliminära bedömningar skulle sammanlagt hundratals miljoner euro kunna användas åren 2021-2027 för att bland annat stödja utfasningen av torv. Det här skulle göra det möjligt att förverkliga principen om en rättvis omställning i enlighet med programmet för regeringen Marin. Energibolag som avstår från att använda torv kunde därmed kompenseras med stöd som skulle motsvara det som har varit praxis beträffande stenkol.

Det nationella torvbolaget på Irland, Bord na Móna, har meddelat att man kommer att sluta bränna torv senast år 2028, men man uppskattar att förändringen i praktiken kommer att ske redan år 2023.

En längre övergångsperiod än vad som här föreslås skulle medföra att det blev svårare för Finland att uppnå sina klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt. Krav på snabba utsläppsminskningar skulle då riktas till andra sektorer, bland annat till trafiksektorn.

5 §

Verkställande av förbudet mot energianvändning av torv

I paragrafen skulle ingå en hänvisning om att torvförbränningsförbudet skall verkställas på samma sätt som det tidigare fastställda förbudet mot användningen av stenkol (416/2019). Den existerande lagens paragrafer (§§ 4, 9-16) skulle tillämpas i den mån den nya lagen inte föreskriver annat.

6 §

I kraftträdande

Denna lag träder i kraft den XX.XX.202X.

Relation till grundlagen och lagstiftningsordning

Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

1.1. Förhållande till grundlagen

1.1.1 Allmänt om klimatförändringens inverkan på de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förhållandet mellan klimatförändringen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna är vedertaget erkänt, eftersom olika FN-institutioner har ansett att klimatförändringen äventyrar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. FN:s särskilda rapportör lyfte i sin rapport fram orsakssambandet mellan klimatförändringen och bland annat följande rättigheter: rätten till liv, rätten till hälsa, rätten till mat, rätten till rent vatten och sanitet, barnens rättigheter, rätten till en ren miljö och de mänskliga rättigheterna för sårbara grupper.

Till exempel i domen i målet Urgenda har Hollands högsta domstol slagit fast att klimatförändringen äventyrar tryggheten av artiklarna 2 och 8 i Europakonventionen, och staten är skyldig att vidta tillräckligt effektiva åtgärder för att minska utsläppen (ECLI:NL:HR:2019:2006).

Klimatförändringen har samband med till exempel följande grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen: 2 § (deltagande), 6 § (barns deltagande), 7 § (rätt till liv och säkerhet), 12 § (yttrandefrihet och offentlighet), 13 § (mötes- och föreningsfrihet), 14 § (rätt till val och deltagande), 15 § (egendomsskydd), 17 § (urfolkets rättigheter), 18 § (näringsfrihet), 19 § (boende), 20 § (ansvar för miljön, inkl. kommande generationers rättigheter), 21 § (rättsskydd) och 22 § (tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna). När det gäller dessa grundläggande och mänskliga rättigheter har staten positiva skyldigheter att agera, vilket förutsätter att kränkningar av de mänskliga rättigheterna förebyggs och övervakas (Europadomstolen, Budayeva m.fl. mot Ryssland, 20.3.2008, punkterna 101, 117, 132, 163). Hit hör miljökonsekvensbedömning, tryggheten av tillräcklig lagstiftning och myndighetstillsyn. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har förutsatt att de offentliga myndigheterna gör tillräckliga risk- och miljökonsekvensbedömningar (Europadomstolen, Giacomelli mot Italien, 2.11.2006, punkt 89), reglerar industrin (Europadomstolen, Tătar mot Rumänien, 27.1.2009, punkt 88) och säkerställer tillräckliga evakuerings- och varningsprocesser.

1.1.2 Beaktande av torvutvinningens inverkan på tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna

Vad gäller inskränkningar i egendomsskyddet och näringen som medverkar till att miljöansvaret realiserar och som kan jämföras med förbudet mot användningen av torv för energiproduktion har grundlagsutskottet enligt sin utlåtandep Praxis fäst särskilt avseende vid att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskydd och bestämmelsen om miljöansvar bygger på avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människa och natur (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 20/2010 rd, GrUU 6/2010 rd, GrUU 38/1998 rd och GrUU 21/1996 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har grundlagsutskottet under 2010-talet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 6/2010 rd).

I ljuset av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis kan det anses uppenbart att det finns godtagbara grunder för förbudet mot användning av torv för energiändamål i enlighet med bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen. Det finns alltså konstitutionellt godtagbara och samhälleligt mycket vägande skäl för förbudet. De begränsningar av förbudet som gäller egendomsskyddet kan anses godtagbara till sitt syfte och de går inte längre än vad som är motiverat med beaktande av vikten av det samhälleliga intresset som till denna del ligger bakom förbudet och ingriper i äganderätten. Med tanke på proportionaliteten innehåller lagförslaget dessutom en möjlighet att avvika med stöd av beredskapslagen, om det allmänna intresset

med tanke på försörjningsberedskapen kräver det och den föreslagna begränsningen gäller endast ett användningsändamål för egendomen, vilket med beaktande av objektets natur i sig kan vara det ekonomiskt mest betydande sättet att använda egendomen. I detta sammanhang är det också skäl att betona att förbudet är kopplat till statens skyldigheter enligt EU-rätten och internationella avtal, såsom klimatavtalet från Paris 2015.

Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kan åtgärder för att begränsa de mänskliga rättigheterna vidtas om det sker på laglig grund i det allmännas intresse, om de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och proportionella och således inte kränker individens grundläggande fri- och rättigheter. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna drog i målet Hamer mot Belgien (2007) upp riktlinjer för förhållandet mellan ekonomi och miljö. Enligt dem ska ekonomiska aspekter eller ens vissa grundläggande fri- och rättigheter, såsom ägande, inte ges företräde på bekostnad av miljöskyddet, särskilt om staten har reglerat saken. På de grunder som anförs i initiativet har Finland för närvarande inga gällande eller under beredning varande nationella författningar eller andra styrmedel för att säkerställa att Finlands överstatliga och internationella förpliktelser i anslutning till begränsningen av klimatförändringen fullgörs inom de snäva tidsgränser som fastställts i förpliktelserna på ett effektivt sätt som förutsätts i Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis.

I sitt färskta utlåtande GrUU 55/2018 rd, som gällde lagar om förbudande av energiutvinning ur kol och om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen bedömde grundlagsutskottet de grundlagsenliga förutsättningarna för förbud mot användning av en råvara för energiändamål. Konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna av förbudet mot användning av stenkol för energiändamål bedömdes framför allt med tanke på samordningen av egendomsskyddet och den grundläggande miljörätten. I utlåtandet anser grundlagsutskottet utifrån en samlad bedömning att de begränsningar i egendomsskyddet som följer av förbudet är både godtagbara och proportionerliga, framför allt med avseende på klimat- och miljömålen i propositionen och därmed också med avseende på 20 § i grundlagen.

För att grundlagens interna konsekvens och koherensen i systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna ska förverkligas krävs det att begränsningarna av egendomsskyddet vid olika konflikter som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna bedöms på samma allmänna grunder, dock så att särdragen i tillämpningssituationerna från fall till fall beaktas.

Förbudet mot användning av torv för energiändamål har förutom med de grundläggande fri- och rättigheterna motiverats också med samma och liknande skäl som förbudet mot användning av kol för energiändamål. Beaktandet av egendomsskyddets horisontella verkan på verksamhetsförutsättningarna för olika verksamhetsutövare i motsvarande ställning förutsätter i fråga om användningen av stenkol och torv att användningen av torv för energiproduktion i lagstiftningen behandlas på samma sätt som användningen av kol, när välgående skäl mot användningen av torv för energiändamål inte kan framföras av skäl som beror på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vid bedömningen av förhållandet mellan förslaget ikraftträdande och övergångsperioden för förbudet mot användning av torv för energiändamål som en begränsning av egendomsskyddet som kan jämföras med expropriation av egendom enligt 15 § 2 mom. i grundlagen och på basis av vilken den olägenhet som orsakas ska ersättas, bör man komma ihåg att användningen av torv för energiändamål redan för närvarande stöds med skatteförmåner som fastställs på årsnivå. När det gäller torv ger Europeiska unionens planerade fond för rättvis omställning företag och markägare möjligheter till finansiering för ersättande investeringar, utvidgning av näringen samt utbildnings- och sysselsättningsstöd. På grund av det som anförts ovan utgör övergångstiden för förbudet mot användning av torv för energiproduktion inte i

övrigt en ersättningsgill olägenhet som kan jämföras med expropriation med avseende på egendomsskyddet, eftersom eventuella olägenheter kan bemötas med hjälp av den fond som nämns ovan.

I ljuset av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis kan det anses uppenbart att också den begränsning som lagförslaget innebär är godtagbar med avseende på skyddet för näringsfrihet enligt 18 § i grundlagen. Vad beträffar proportionalitetskravet hänvisar propositionen framför allt till att grundlagsutskottet ofta har framhållit att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (se t.ex. GrUU 32/2010 rd, s. 7). Att döma av motiven har förbundet konsekvenser i första hand för aktörer som inte har energiutvinning ur torv som sin enda förvärvskälla.

I samband med stiftandet av lagen om förbud mot stenkol konstaterade grundlagsutskottet att det inte finns några grunder för att ersätta de olägenheter som förbudet medför, eftersom företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att den lagstiftning som reglerar näringsverksamheten ska förbli oförändrad. Bolagen och andra aktörer ska själva förutse eventuella förändringar inom branschen. Senast efter att klimatavtalet från Paris slutits och stenkollagen stiftats måste det ha varit klart för branschen att energikrisen och minskningen av utsläppen också kommer att innebära att man avstår från att använda torv som energikälla.

Lagstiftningsordning

Förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom det till sina konsekvenser och sitt innehåll överensstämmer med bestämmelserna om tillgång till information, sekretess, myndigheternas inspektionsrätt, rättelse av överträdelse eller försummelse, påföljdsavgift, ändringssökande, avgifter samt återkrav av påföljdsavgifter och andra avgifter i lagen om förbud mot energiutvinning ur kol (416/2019) och innehåller sådana preciseringar av beredskapslagens (1552/2011) tillämpningsområde som inte bedöms ha sådana konsekvenser som kräver att lagen stiftas i grundlagsordning.

Inte heller till övriga delar innehåller förslaget några begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen (731/1999), såsom egendomsskyddet eller näringsfriheten, vilka skulle strida mot de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och därmed förutsätta att lagen stiftas i grundlagsordning.

Ekonomiskt bidrag för initiativet

Initiativet får ekonomiskt bidrag

Länk till redovisning av ekonomiskt bidrag (www-adress)

<http://www.irtiturpeesta.fi>

Insamlingskanaler för stödförklaringar

Medborgarinitiativ.fi

Annan webbtjänst

Insamling i pappersform

Sammanlagt antal stödförklaringar som hittills har samlats in genom andra kanaler

Insamlarens uppskattning: 2 044 st.

Länkar till andra webbplatser

Irti turpeesta

Ansvarspersoner

Harri Hölttä

Rauha Hannonen

Esko Saari

Hanna Aho

Päivi Lundvall

Hannu Saari

Valto Paavola