

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (RP 107/2012 rd) till ekonomiutskottet för behandling.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko och industriråd Peteri Kuuva, arbets- och näringsministeriet

- verkställande direktör Tuomo Kantola, Jyväskylän Energia Oy
- verkställande direktör Markus Tykkyläinen, Rovaniemen Energia Oy
- produktionschef Mika Laine, Suur-Savon Sähkö Oy
- expert Pia Oesch, Finsk Energiindustri rf
- branschchef Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- energiexpert Maiju Westergren, Skogsindustrin rf.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor ändras.

Skogsflisens priskonkurrenskraft i förhållande till torven ska bevaras genom att de verkningar som höjd torvskatt har på skogsflisens priskonkurrenskraft beaktas i produktionsstödet för el som produceras med skogsflis. Ändringarna av priset på en utsläppsrätt ska också fortsättningsvis inverka på nivån på det stöd som betalas. Om skogsflis förgasas i en förgasare för att användas som bränsle i en pulverförbränningspanna betalas kompletterande stöd i syfte att

trygga förgasarenhetens konkurrenskraft i kraftverkshelheten.

Produktionsstödet för el från skogsflis och höjningen av det finansieras genom statsbudgeten. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2013. En förutsättning för att lagen ska kunna träda i kraft är att Europeiska kommissionen har godkänt ändringen av den stödordning som ingår i lagförslaget.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Produktionsstöd för skogsflis. Syftet med den s.k. produktionsstödslagen, som regeringen nu föreslår ändringar i, är att främja användningen av förnybar energi med hjälp av inmatningspris. De föreslagna ändringarna gäller stödet för skogsflis.

Nivån på stödet för produktion av skogsflis är kopplad till skatten på torv (1,90 euro/MWh), vilken stiger stegvis från ingången av 2013 (till 4,90 euro/MWh) och 2015 (till 5,90 euro/MWh). Syftet med propositionen är att bevara skogsflisens konkurrenskraft i förhållande till torv vid kraftvärmeproduktion (CHP, Combined Heat and Power). Användningen av vårt system för produktionsstöd begränsas av Europeiska kommissionens regler för statligt stöd och kommissionens beslut om tillämpningen av produktionsstödslagen¹. Enligt det beslutet får eventuella ändringar i beskattningen inte medföra att konkurrensläget mellan olika råvaror förändras. Detta leder till att man behöver sänka produktionsstödet för skogsflis analogt med höjningen av skatt på torv. Ekonomiutskottet anser att statsrådet gör en korrekt bedömning när det anser att den föreslagna ändringen är nödvändig.

Sakkunniga har under utfrågningen pekat på att ändrade bestämmelser kan leda till en situation där det är lönsammare att i energiproduktionen använda importbränsle, särskilt stenkol, än inhemska bränslen. Utskottet konstaterar att en sådan utveckling strider mot såväl målet att öka användningen av förnybar energi och energisjälvständigheten som målet att minska utsläppen. Med dagens priser på energiråvaror är en sådan utveckling dock inte sannolik i fråga om kraftvärmeverken. Råvarupriset på stenkol per megawattimme är redan inledningsvis lite högre än på torv², och även energibeskattningen stö-

der primärt torvanvändning. Energiskatten på stenkol är cirka det dubbla i förhållande till skatten på torv, även om man beaktar de kommande höjningarna av energiskatten på torv och den 50-procentiga sänkningen av CO₂-komponenten i energiskatten på stenkol för kraftvärmeverkens del. Produktionsstödet kommer å sin sida att se till att förmågan att betala för trä förblir densamma i förhållande till torv. Ekonomiutskottet vill dock framhålla att man noga måste följa hur de olika energiråvarornas konkurrenskraft utvecklas och se till att lönsamheten när det gäller att använda inhemska råvaror inte äventyras.

För kondenselens del kommer en sänkning av produktionsstödet att göra skogsflisgenererad el mindre lönsam, och det är uppenbart att de nya reglerna innebär att torv och stenkol kommer att vara de prismässigt mest konkurrenskraftiga råvarorna i dessa kraftverk. Den exceptionellt regniga sommaren har lett till dålig tillgången till torv, vilket sannolikt leder till det inte kommer att finnas någon torv för kondensproduktion i vinter. Å andra sidan minskar de goda vattenreserverna och det låga elpriset behovet av kondensproduktion. Såsom framgår av propositionsmotiven (s. 8/I) påverkas stödreglerna för kondensproduktion av både EU-riktlinjerna för miljöstöd och kostnadseffektivitetsmålen i vårt stödsystem. Kondenskraftverken är avsevärt mindre kostnadseffektiva än kraftvärmeverken. Utskottet vill ändå framhålla att kondenskraften intar en betydande ställning när det gäller att trygga elförsörjningen, särskilt i samband med elförbrukningstoppar. I dessa lägen är marknadspriset på el högt, vilket bidrar till att säkerställa kondenskraftverkens förmåga att betala för trä. Med beaktande av aspekterna kring försörjningstryggheten anser utskottet det vara motiverat att produktionen av kondensel i enlighet med propositionen också i fortsättningen får rörligt stöd på samma sätt som produktionen av el i kraftvärmeverk.

¹ SA.31204 (2011/N).

² Priset på naturgas är omkring tre gånger dyrare än torv per megawattimme.

Förgasarpremie. Regeringen avser att genom ett nytt stödinstrument, förgasarpremie (26 a §), säkerställa konkurrenskraften och kostnadseffektiviteten hos förgasarenheter som använder skogsflis och som byggs i anslutning till en pulverförbränningspanna för stenkols- eller torvförbränning. Premien ska utgöra kompensation för det sänkta stödet för skogsflis.

Förslaget är motiverat, anser utskottet. Genom ett inmatningspris höjt med en förgasarpremie stöder man parallellt med investeringsstödet lönsamheten i delvis redan aktuella kraftverksinvesteringar som kräver stora ekonomiska insatser. Enligt inkommen utredning kommer premien att gälla bara enskilda projekt, och varje stödbeslut kräver kommissionens godkännande. EU:s regler för statligt stöd sätter gränser för vilka tekniker som kan stödjas. Ekonomiutskottet anser att man bör försöka utveckla EU-reglerna i teknikneutral riktning.

Avslutningsvis. Det har under sakkunnigutfrågningen påpekats att ändringarna i energistöden och energiskatterna leder till osäkerhet i fråga om handlingsramarna. Utskottet ser allvarligt på dessa bedömningar. Ökad användning av förnybar energi, större självförsörjningsgrad i fråga om energi och minskade utsläpp kräver förutsägbara handlingsramar som är så stabila som möjligt och ger möjlighet att planera långsiktiga in-

vesteringar. Regelverket utgör ett viktigt delområde för verksamheten. Andra saker som just nu inverkar kraftigt på handlingsramarna är svårigheterna kopplade till kapitalanskaffning och det låga elpriset till följd av det ekonomiska läget. Detta kan leda till att behövliga investeringar fördröjs.

Dessa faktorer måste vägas in särskilt i det pågående arbetet med att se över statsrådets klimat- och energistrategi. I samband med översynen kommer också en utvärdering att göras av hur stödbesluten i fråga om förnybar energi fungerar och vilka effekter de haft. Bland annat denna proposition visar hur komplicerat vårt stödsystem är. Om en komponent ändras har det återverkningar på hela stödsystemet. EU:s regler för statligt stöd och dess tillståndsförfaranden gör regelverket ännu mer komplext. Även om förutsägbarheten i handlingsramarna inte talar för betydande ändringar av stödsystemet anser utskottet att frågan bör utredas. Därvid ska också bland annat industrins behov på ett balanserat sätt beaktas utöver energisektorn och regleringen av handlingsramarna granskas på ett övergripande sätt.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 16 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf
James Hirvisaari /saf
Harri Jaskari /saml
Johanna Karimäki /gröna

Pia Kauma /saml
Jukka Kärnä /sd
Paula Lehtomäki /cent
Jari Myllykoski /vänst
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

RESERVATION 1

Motivering

Regeringen föreslår att lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor ska ändras. Primärt vill regeringen genom förslaget höja skatten på en inhemsk energikälla, torv. Men regeringen vill också se till att konkurrensläget i fråga om priset på trä och torv hålls stabilt, och därför vill man skära ned på produktionsstödet för bioenergi. Detta leder till att torvens och bioenergins möjligheter att priskonkurrera med stenkol försämras märkbart, vilket i fortsättningen kommer att öka användningen av stenkol för energiproduktion. Regeringen tar över huvud taget inte upp denna aspekt av pris-konkurrenskraften. Dessutom kommer propositionen i förlängningen att leda till en försämring av samhällsekonomin. Stenkolsimporten kommer att ytterligare försämma handelsbalansen, och genom sin proposition har regeringen redan nu stoppat viktiga energiinvesteringar och äventyrat den ekonomiska grundvalen för gjorda investeringar. Vidare försämrar propositionen Finlands möjligheter att nå målen enligt klimatkonventionen. Stödpolitiken för energiproduktionen måste vara konsekvent och hålla från en valperiod till en annan, eftersom planering och genomförande av produktionsinvesteringar sträcker sig flera tiotal år in i framtiden.

Förra regeringen började ta ut skatt för torv som energikälla, och den nuvarande regeringen tänker höja denna skatt. Största delen av våra kraftverk är mottrycksanläggningar (CHP). I dessa förbränns trä och torv samtidigt. Detta har lett till att beskattningen av torv inte har ökat användningen av trä i energiproduktionen, trots att detta var målet.

Den nedskärning av stödet för produktion av bioenergi som regeringen nu föreslår kommer att få mycket negativa konsekvenser. Med de villkor som föreslås kommer inga nya CHP-kraftverk byggas. Och inga projekt som avser småskaliga biokraftverk har startat på grund av ned-

skärningen av produktionsstödet. Dessutom riskerar stödneds-skärningen att leda till att flera miljoner kubik drivbart gallringsvirke får förmultna i skogarna och till att gjorda investeringar i maskiner och annan utrustning förblir outnyttjade på grund av olönsamma leveranskedjor.

Regeringen säger i propositionsmotiven att avsikten med stödet inte är att främja kraftverkens investeringar eller att förbättra lönsamheten för elproduktion. I denna form främjar lagförslaget sannerligen inte kraftverksinvesteringar och förbättrar inte heller lönsamheten för energiproduktion, så därmed fungerar det på avsett sätt. Om lagförslaget genomförs kommer det att höja kostnaderna för värmeproduktion med i genomsnitt 4 procent, vilket med säkerhet kommer att överföras på konsumentpriserna för fjärrvärme. På produktionskostnaderna för el kommer lagförslaget att ha betydligt större höjande effekt, och också detta kommer i slutändan att betalas av konsumenterna.

Regeringen vill genom sitt förslag om förgasarpremie (26 a §) delvis hjälpa upp läget för en anläggning som avstår från stenkol. Det läget uppstod när det efter investeringsbeslutet fattades beslut om att höja torvskatten och att sänka virkesstödet. Den premie som föreslås i lagändringen löser stenkolsfrågan bara till mycket liten del. Tyvärr föreslår regeringen inga lösningar i fråga om de största stenkolsanvändarna. Andra frågor som förblir obesvarade är premien för förgasningen av ved vid naturgasnätet och sameldning av pelletar i stenkolskraftverk.

Om förslagen om höjd skatt på torv och sänkt produktionsstöd för träbaserad energi tas tillbaka behövs heller ingen förgasarpremie.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar hela lagförslaget.

Helsingfors den 16 oktober 2012

Kaj Turunen /saf
Teuvo Hakkarainen /saf
James Hirvisaari /saf

RESERVATION 2

Motivering

Under Matti Vanhanens andra regering fattades det beslut om den största energilösningen i Finlands historia. Det beslutades då att användningen av förnybar energi skulle öka från 28 % till ca 38 % av den totala energiförbrukningen senast 2020. I fråga om den slutliga förbrukningen innebär detta att den förnybara energin ska öka med 38 TWh fram till och med 2020, vilket motsvarar årsbehovet av el och värme för nästan två miljoner människor. Samtidigt fattades det beslut om vilka stödordningar som behövs för att säkerställa ökningen av förnybar energi.

En av de viktigare stödformerna är det rörliga produktionsstödet för förnybar el. Det var meningen att stödet skulle se till att skogsbaserad energi kan konkurrera rättvist med de förorenande fossila bränslena under alla omständigheter och med bred marginal.

Stödformen skulle garantera den skogsbaserade energins konkurrenskraft när stödbeloppet kopplades till priset på utsläppsrätter. Stödet på förnybar el dimensionerades så att det beroende på priset på en utsläppsrätt är 0—18 euro/MWh. När torvpriset ligger på 1,90 euro/MWh är skogsenergin, om den stöds med 0—18 euro/MWh, konkurrenskraftig ända upp till ca 23 euro/MWh. Om priset på utsläppsrätter är högre än så anses energiformen vara konkurrenskraftig utan stöd. Torvskatten har sedan dess höjts till 2,90 euro/MWh.

Regeringen Katainen har emellertid beslutat att höja skatten stegvis, först till 4,90 euro/MWh från ingången av 2013 och sedan till 5,90 euro/MWh från ingången av 2015. Samtidigt tänker regeringen göra en kännbar sänkning av det rörliga produktionsstödet för skogsenergi, dvs. så att det uppgår till högst 13 euro/MWh i stället för 18 euro/MWh. Denna ändring är i och för sig logisk, om man accepterar att skatten på torv skärps enligt regeringens beslut. Men Centern har inte gått med på någon sådan åtstramning.

Det krävs en viss mängd torv som kompletterande bränsle för att vedanvändningen ska fungera. Dessa bränslen är åtminstone tills vidare förbränningstekniskt bundna till varandra.

Propositionen innebär ingen förändring av konkurrensförhållandet mellan trä och torv. I praktiken innebär propositionen ändå att sam användningen av ved och torv får ett sämre konkurrensläge i förhållande till stenkol, naturgas och olja, särskilt stenkol.

Således har några långt framskridna planer på projekt baserade på sam användning av ved och torv lagts på is (Rovaniemi) och planeringen av flera startklara projekt lagts ned. Också för flera färdiga kraftvärmeprojekt där ved och torv sam används innebär propositionen ett otrevligt bakslag. Grunderna för deras affärsverksamhet förändras med ett slag till följd av statens ensidiga lösning. Förfarandet kan inte anses vara acceptabelt.

I värsta fall innebär propositionen att man börjar använda stenkol i stället för torv, vilket står i strid med alla åtgärder för att främja grön energi.

För konsumenterna kommer propositionen framför allt att innebära högre fjärrvärmepriser. Också detta strider mot åtgärderna för att främja "ren energi". I de flesta fall kommer alternativen inom fjärrvärmeproduktionen allt mer att vara utsläppsintensiva bränslen och kärnkraft.

Centerns riksdagsgrupp har godkänt 2,90 euro/MWh som nivå på torvskatten. Vi har motsatt oss en höjning till 5,90 euro/MWh.

Den modell på ett rörligt produktionsstöd som regeringen nu föreslår plus dess formler är i princip ett acceptabelt sätt att koppla ihop torvskatten och det rörliga stödet för träbaserad elproduktion. Modellen motsvarar uppenbarligen också de spelregler som Europeiska kommissionen ställt upp.

Ett välkommet inslag i propositionen är premien för träförgasning.

Men eftersom den föreslagna modellen ändå bygger på en hög torvskatt kan propositionen inte godkännas. Centern förutsätter att regeringen återställer torvskatten till 2,90 euro/KWh i enlighet med vad som beslutats tidigare och ser över lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor utifrån det redan före årsskiftet.

Samtidigt föreslår vi att regeringen också i övrigt ser till att de inhemska och förnybara energikällorna hålls konkurrenskraftiga och att priset på den energi de genererar är skäligt.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 16 oktober 2012

Mauri Pekkarinen /cent
Paula Lehtomäki /cent
Arto Pirttilahti /cent