

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 52/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 och 25 § i lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 februari 2015 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 5 och 25 § i lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (RP 360/2014 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- näringsminister Jan Vapaavuori
- jord- och skogsbruksminister Petteri Orpo
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- avdelningschef Juha Ojala och förstråd Marja Hilska-Aaltonen, jord- och skogsbruksministeriet
- äldre forskare Lauri Sikanen, Naturresursinstitutet

- regiondirektör Jorma Vierula, Finlands skogscentral, Södra och Mellersta Österbotten
- expert Anssi Kainulainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- vice verkställande direktör Simo Jaakkola, Maskinföretagarnas förbund rf
- metsäjohtaja Tomi Salo, Skogsindustrin rf
- branschchef (träenergi) Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- direktör Jari Kostama, Finsk Energiindustri rf
- verkställande direktör Kai Merivuori, Finlands sågar rf
- verksamhetsledare Jan Slotte, Skogsvårdsföreningen Österbotten
- verkställande direktör Rami Vuola, EPV Energia Ab.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Alholmens Kraft
- verksamhetsledare Jukka Aula, Skogsägarförbund Norra Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen föreslås det att det rörliga pro-

duktionsstöd som betalas för el som produceras med skogsflis ska sänkas till hälften, om skogsflisen har framställts av massaved eller stockar som härstammar från avverkningsobjekt för

grovt virke och som lämpar sig för förädling. Det rörliga produktionsstödet ska fortsättningsvis betalas till fullt belopp, om ett skogsfliskraftverk producerar el med skogsflis som framställts av annat virke som härstammar direkt från skogen. Med avverkningsobjekt för grovt virke avses objekt där det gjorts förnyelseavverkning eller beståndsvårdande avverkning, så att beståndet efter avverkningen anses tillhöra minst utvecklingsklassen äldre gallringsskog.

Propositionens målsättning är att på ett balanserat sätt sammanjämka det mål för förnybar energi som EU uppställt för Finland på ett kostnadseffektivt sätt och perspektivet för den industri som använder sig av virke och energiindustrin. Målsättningen är att säkerställa att produktionsstödet till skogsflis inte äventyrar skogsindustrins tillgång till virkesråvara genom att priset på den höjs.

Utnyttjandet av skogsbiomassa och tillgången till träråvara

Utskottet konstaterar att den inhemska efterfrågan på skogsbiomassa förväntas öka inom såväl den traditionella skogsindustrin som bioraffinaderierna och energiindustrin. Det är därför viktigt att stödsystemen för energianvändning av skogsflis inte leder till störningar på råvirkesmarknaden.

Utskottet konstaterar att våra skogar för närvarande växer med cirka 104 miljoner kubikmeter per år, medan uttaget i genomsnitt varit cirka 80 miljoner kubikmeter. Våra virkestillgångar har alltså ökat kraftigt de senaste decennierna. Även om vi avverkar cirka 10–15 miljoner kubikmeter mer per år räcker träråvaran till för de olika industrigrenarna, förutsatt att virkesmarknaden fungerar balanserat. Uttaget av gagnvirke har ökat måttligt på senare år. Samtidigt har användningen av skogsflis för energibruk vuxit kraftigt och uppgår nu till cirka 9 miljoner kubikmeter per år. Enligt uppgift har virkesmarknaden dock fungerat väl; det har rått balans mellan utbud och efterfrågan och även prisnivån har varit stabil. Det har inte förekommit några marknadsstörningar. Utskottet framhäver betydelsen av den virkesmarknadsarbetsgrupp som jord-

och skogsbruksministeriet leder. Arbetsgruppen följer aktivt virkesmarknaden och under dess ledning har det tagits fram och tas fram nya handlingsmodeller som ger en ännu bättre fungerande marknad. Arbetsgruppen har företrädare för de viktigaste intressentgrupperna inom skogsbruket samt för arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet och finansministeriet.

Propositionen bygger på antagandet att en höjning av produktionsstödet skulle leda till att råvirke i ökande grad utnyttjas som skogsflis i energiproduktionen, vilket i vissa områden kan försvaga den övriga skogsindustrins tillgång på massaved. Enligt utredning utnyttjas avverkningsmöjligheterna bäst i verksamhetsområdena för respektive Norra Karelen, Södra Savolax, Sydöstra Finlands samt Tavastland-Nylands skogscentraler. För de lägsta utnyttjandennivåerna stod områdena för Sydkustens, Södra Österbottens, Sydvästra Finlands och Österbottens skogscentraler. Det finns regionala skillnader, men utskottet menar på de nämnda grunderna att virket räcker till för såväl energiindustrin som skogsindustrin. Det finns inget som pekar på att skogsindustrins tillgång på träråvara är eller skulle bli allmänt hotad. Utskottet har i alla sammanhang förordat en höjning av förädlingsgraden för trä och menar att skogsindustrins nya investeringar i Finland är ytterst välkomna också i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Utskottet uttrycker nu än en gång sin oro för att tillgången på träråvara också kan påverkas av att en betydande del av de skogar där det finns möjligheter till avverkning är i passiv ägo och därmed ligger utom räckhåll för virkesmarknaden och aktiv skogsvård. Enligt en undersökning som Naturresursinstitutet genomfört har det inte vidtagits några insatser för skogsvård på 5 miljoner hektar (cirka en fjärdedel av skogsarealen) på de senaste 30 åren. På hela 1,6 miljoner hektar av dessa skulle det krävas snabb avverkning/skogsvård. Det är också angeläget att skapa bättre möjligheter att bedriva aktivt skogsbruk. Även ägarstrukturen måste bli bättre. Extra viktigt är det att öka virkesutbudet och att därför aktivera de skogsägare som hittills inte utnyttjat sin skog. Det får inte finnas en enda

bortglömd skog. Dessutom måste det vidtas åtgärder för att underlätta generationsväxling och få dödsbon att effektivisera sitt skogsbruk (jfr bl.a. JsUB 5/2014 rd och JsUB 21/2014 rd). Utskottet konstaterar att det krävs förbättringar och satsningar särskilt i fråga om kvaliteten på skogsförnyring, tidig vård av plantbestånd, plantskogsvård och förstagallring. Skogarna ska vårdas så att en tillräcklig produktion av gagnvirke säkerställs på lång sikt.

Energiverkens förmåga att betala för skogsflis bestäms av kostnaderna för alternativa bränslen (ofta torv) och av nivån på produktionsstödet för el. När skatten på torv sjunker¹, stiger i sin tur stödet för el producerad med skogsflis. Energiverkens förmåga att betala för skogsflis är då i praktiken oförändrad. Om energiverket använder flis från grovt virke förändras situationen, eftersom verket enligt propositionen i fortsättningen skulle få endast 50 procent i stöd. Å andra sidan har stenkolk varit ett konkurrenskraftigt bränsle jämfört med torv vid samproduktion av el och värme. En sänkning av torvskatten försvagar konkurrenskraften för stenkolk och stärker torvens ställning. Konkurrenskraften för skogsflis har försvagats till följd av sänkt produktionsstöd för el som produceras med flis, det låga priset på utsläppsrätter och det sjunkande priset på stenkolk.

Det har inom energipolitiken fattats välkomna beslut som uppmuntrar till användning av inhemsk och förnybar energi. Utskottet känner nu oro för att utnyttjandet av flis i energiproduktionen kommer att minska. En minskad, eller dämpad ökning, av användningen av trä i energiproduktionen går emot EU:s och Finland mål och är

samtidigt ogynnsam för Finlands handelsbalans, eftersom det alternativa bränslet sannolikt är fossilt importbränsle (stenkolk). Utskottet konstaterar att produktionsstödet för skogsflis åtminstone måste bibehållas på nuvarande nivå för att användningen av flis i energiproduktionen ska öka.²

Definitionen av grovt virke

Propositionen innehåller en ny, i lagförslaget inskriven skogsbruksrelaterad definition av "avverkningsobjekt för grovt virke". Utskottet konstaterar att den föreslagna gränsen mellan vilka energivirkesposter som ska berättiga till 100 procents och vilka till 50 procents stöd är svårtolkad och höjer kostnaderna för verifiering, tillsyn och förvaltning. Utskottet menar att flisposterna i fortsättningen måste följas rentav på mer detaljerad nivå än avdelning (beståndsfigur), eftersom till exempel beståndsvårdande avverkningar i regel görs såväl i unga objekt som i äldre objekt genom en och samma stämpling. Dessutom vill utskottet påpeka att det i samband med drivning av energivirke inte nödvändigtvis ens är känt om virket ska användas för elproduktion.

Regeringen har i propositionen knappast alls behandlat eller bedömt förfarandena för verifiering och tillsyn eller därav följande kostnader

¹ Bestämmelser om skatten på brännertorv finns i den skattetabell som ingår i bilaga 2 till lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996). Skatten var 1,90 euro per megawattimme åren 2011 och 2012 och 4,9 euro per megawattimme åren 2013 och 2014. Från ingången av 2015 ska skatten vara 3,40 euro per megawattimme enligt lagen om ändring av lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1185/2014). I ett aktuellt lagförslag som avses träda i kraft den 1 januari 2016 (RP 359/2014 rd) föreslås att skatten på brännertorv sänks till 1,90 euro per megawattimme.

² En ändring av 25 § 3 mom. i den gällande produktionsstödslagen (1396/2010) trädde i kraft 1.1.2013. Momentet lyder efter ändringen som följer: I rörligt produktionsstöd för sådan elproduktion i ett skogsfliskraftverk som berättigar till produktionsstöd betalas ett inmatningspris som bestäms på följande grunder: 1) skillnaden mellan förmågan att betala för trä och det skattefria priset på torv allokera på elproduktionen och med beaktande av typanläggningens totala effektivitet, 2) skatten på torv, samt 3) kostnaden för en utsläppsrätt för torv och medeltalet för marknadspriset på utsläppsrätten under tre månader. Tidigare hade momentet följande lydelse: I ett skogsfliskraftverk betalas ett inmatningspris på 18 euro per megawattimme i inmatningspris för elproduktion som berättigar till produktionsstöd, när medelvärdet för marknadspriset på en utsläppsrätt för tre månader är högst 10 euro. Inmatningspriset sjunker stadigt i takt med att medelvärdet på marknadspriset stiger och något inmatningspris betalas inte längre ut när medelvärdet på marknadspriset stiger till 23 euro. Se även 4 § i produktionsstödsförordningen (1397/2010).

för förvaltningen och aktörerna. Utskottet vill understryka att byråkratin inte får öka genom medvetna val. I en utredning till utskottet konstateras det att om den i propositionen föreslagna modellen genomförs, kommer virkesanskaffning, drivning, transport, upplagring och energiproduktion att kräva avsevärda tilläggskostnader för dokumentering av flisposterna. Utskottet konstaterar också att målsättningen bör vara att inte dela in träråvaran i olika fraktioner genom lagstiftning. Den bidrar till sämre marknadsstyrning och gör virkesmarknaden mindre flexibel i olika virkesanskaffningssituationer och leder också ofrånkomligen till extra logistik- och råvarukostnader.

Notifiering av statligt stöd

Den föreslagna ändringen ska godkännas av kommissionen innan stödsystemet kan träda i kraft. Notifieringsprocessen torde kräva minst ett år. Ändringen måste dessutom bedömas utifrån de nya riktlinjer för statliga stöd som infördes den 1 augusti 2014. Utskottet konstaterar att notifieringar alltid är förknippade med risk för förseningar. Det skapar osäkerhet hos energiverk och i drivningskedjan. I värsta fall ger det också vidare återverkningar på skogsenergimarknaden och för sektorns investeringar. Vidare påpekar utskottet att ju längre notifieringen dröjer, desto kortare tid hinner ändringen i praktiken vara i kraft, eftersom systemet med inmatningspriser i vilket fall ska ses över grundligt 2020/2021.

Utskottet vill också uttrycka sin oro över att notifieringen av inmatningsprissystemet kan på-

verka notifieringen av stöden enligt lagstiftningen om finansieringen av hållbart skogsbruk (Kemera), även om det i propositionen inte direkt hänvisas till de diametermått som i lagstiftningen anges för bestånd efter vård av ungskog. En fråga som kan aktualiseras när det gäller stödsystemen är att produktionsstödet och Kemera-stödet kan kumuleras i de fall där klenvirke från ett objekt som fått Kemera-stöd går till energiproduktion. Denna typ av faktorer kan orsaka ytterligare oönskade dröjsmål i notifieringen av de båda statliga stöden.

Avslutningsvis

Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att skogsindustrins och energiproduktionens tillgång till virke måste tryggas. På grundval av det som sagts ovan anser utskottet dock inte att propositionens lagförslag är ändamålsenligt i det rådande läget. Utskottet föreslår därför att lagförslaget förkastas. Samtidigt understryker utskottet hur viktigt det är för de olika aktörerna och för investeringarna med kontinuitet och förutsebarhet i stödsystemen. De energipolitiska besluten och de lösningar som påverkar virkestillgången måste skapa förutsebarhet och vara långsiktiga.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet anser

att ekonomiutskottet bör beakta det ovannämnda.

Helsingfors den 20 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent
Jukka Kopra /saml
Timo V. Korhonen /cent

Pirkko Mattila /saf (delvis)
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv (delvis)
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd
ers. Teuvo Hakkarainen /saf (delvis)
Pertti Hemmilä /saml (delvis).

Sekreterare var

riksdagssekreterare Antti Linna
utskottsråd Carl Selenius.

AVVIKANDE MENING 1

För att säkerställa en positiv utveckling för den finländska ekonomin och skogsindustrin måste vi trygga förutsättningarna för industrin när det gäller virkesförsörjningen och virkestillgången. Propositionen syftar till att höja förädlingsvärde på trä och motverka att massaved går till energi-produktion på grund av stödstrukturen. Vi får inte stödja att virke som skogsindustrin behöver bränns och därigenom orsaka en snedvridning mellan de olika formerna för nyttjande av trä. Det är frågan om en vilja att säkerställa skogsindustrins verksamhetsförutsättningar och investeringar. Finland måste balanserat utveckla skogsflisens konkurrenskraft, men också genom stöd-

systemet säkerställa att träförädlingsindustrin får god tillgång till råvara.

Centerns och Sannfinländarnas inställning äventyrar förtroendet för virkesförsörjningen och därigenom utvecklingen av industrin och skogsklustret. Det råder en positiv stämning inom skogsindustrin, och nya investeringar är på gång. Tillgången på förädlingsbart virke får inte äventyras genom en snedvridning av virkesmarknaden. Vi hoppas att ekonomiutskottet för sin del säkerställer att syftet med propositionen nås, dvs. att tillväxten och investeringarna inom skogsindustrin och skogsbruket stöds.

Helsingfors den 20 februari 2015

Kari Rajamäki /sd
Tytti Tuppurainen /sd
Katja Taimela /sd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Propositionen är motiverad med tanke på att Finland måste skapa möjligheter för en skogsindustri med högt förädlingsvärde. Vi måste säkra skogsindustrins råvarutillgång, vilket möjliggör en så hög bruttonationalprodukt som möjligt och är av ytterst stor vikt för samhällsekonomin. Statsrådets lagförslag innehåller stora motstridigheter, vilket påpekats av nästan alla andra

branschaktörer utom skogsindustrin. På grund av dessa motstridigheter bör lagförslaget återremitteras för ny beredning.

Avvikande mening

Jag anser följaktligen

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 februari 2015

Jari Myllykoski /vänst