

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om stöd till produktion av el från förnybara energi- källor

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 september 2010 en proposition med förslag till lag om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (RP 152/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industriråd Petteri Kuuva och regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Seija Kivinen, finansministeriet
- miljöråd Tarja Haaranen och överingenjör Antti Irjala, miljöministeriet
- professor Antti Asikainen, Skogsforskningsinstitutet
- chefsforskare Jari Liski, Finlands miljöcentral
- direktör Björn Ahlnäs, Gasum Oy

- expert Niina Honkasalo, Finsk Energiindustri rf
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustri rf
- verkställande direktör Markku Salo, Avfallsverksföreningen
- energiombudsman Ilpo Mattila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- verkställande direktör Pekka-Juhani Kuitto, FINBIO - Finska bioenergiföreningen rf
- äldre forskare Teija Paavola, Finlands Biogasförening rf
- ombudsman Anni Mikkonen, Finska Vindkraftsföreningen
- klimatansvarig Venla Virkamäki, Finlands Naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- NEFCO
- GASEK Oy
- Raisio Yhtymä Oyj
- UPM-Kymmene Oyj
- Finlands sågar rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet konstaterar att regeringens proposi-

tion tillsammans med energiskattereformen utgör merparten av det s.k. åtagandepaket för förnybar energi som ska hjälpa Finland att uppnå målet att höja andelen förnybar energi till

38 procent av sin slutförbrukning. I princip stöder utskottet att systemet med inmatningspris införs för att stöda produktionen av el med vindkraft, biogas och trädbränsle. Utskottet har i sitt utlåtande om klimatstrategin framhållit att man även i Finland ska ta i bruk det system med inmatningspris som redan används i de flesta andra EU-länder för att betydligt förbättra ställningen för förnybar, utsläppsfri energiproduktion. Utskottet anser att man med hjälp av ett lyckat inmatningspris även kan stöda exportindustrin i branschen, eftersom stödsystemet först ökar efterfrågan på hemmamarknaden och sedan skapar en referensgrund även för exporten.

I regeringens proposition byggs upp en näringsstödshelhet, där man i inmatningspris betalar skillnaden mellan det lagstadgade riktpriiset och medelvärdet för marknadspriset på el på den ort där kraftverket är beläget för el som producerats i ett vindkraftverk, biogaskraftverk eller trädbränslekraftverk, och i skogsfliskraftverk enligt priset på utsläppsrätten. För el från trädbränslekraftverk och biogaskraftverk kan inmatningspriset under vissa förutsättningar även betalas höjt med en fast värmepremie, om värmen produceras för nyttobruk. Ett fast produktionsstöd för el betalas för el som producerats med biogas och skogsflis, om kraftverket inte hör till systemet med inmatningspris. Produktionsstöd betalas också ut för el som producerats med returbränsle och småskalig vattenkraft.

Utskottet betonar att målet för en ökad användning av förnybar energi är utmanande och att det också beror på lönsamheten i systemet med inmatningspris om de uppställda målen uppnås med dess hjälp. En kraftig ökad användning av olika förnybara energikällor medför också egna, delvis nya slags problem och det beror till stor del på i vilken takt den förnybara energin kan utökas om de ska kunna lösas. Som ett exempel kan nämnas de eventuella störningar som vindkraften orsakar för försvarsmaktens radar. Ett vindkraftverk som har placerats på ett område som är kritiskt med tanke på radarapparaturen kan eventuellt försämma radarns prestanda genom att reflektera eller dämpa radarsignaler

eller orsaka felaktiga radarobservationer. En utredning om saken pågår som bäst.

Utskottet konstaterar att propositionen är väldigt omfattande och kan därför även ha betydande miljökonsekvenser. Förnybar energi utökas så mycket att konsekvenserna i miljön kan bli avsevärda i synnerhet genom den ökade användningen av biomassa. Regeringens proposition baserar sig på en kalkyl om 327 TWh av slutförbrukningen av energi 2020, och på behovet att öka användningen av förnybar energi i energiproduktionen till 77 TWh. Enligt uppskattning kommer det 2020 som mest att höra ca 800—1 000 vindkraftverk (mål 6 TWh), 50—60 biogaskraftverk (1 TWh), ca 60 trädbränslekraftverk (12 TWh) och ca 110 skogsfliskraftverk (25 TWh) till systemet med inmatningspris.

Utskottet konstaterar att propositionens miljökonsekvenser beskrivs mycket allmänt och att eventuella miljökonsekvenser av en kraftigt ökad användning av i synnerhet skogsflis inte berörs nästan alls i motiven. En ökad användning av skogsflis antas ändå minska användningen av torv, vilket minskar utsläppen. I motiven behandlas dessutom kort miljöaspekter på vindkraft och biogasproduktion.

Utgångspunkten i regeringens proposition är att man med hjälp av den befintliga miljölagstiftningen tillräckligt väl kan trygga uppnåendet av miljömålen i verkställigheten av lagen. Propositionen innehåller därför inte alls någon reglering som gäller miljön. Syftet med lagen är enligt dess 1 § att främja produktionen av el från förnybara energikällor, öka konkurrenskraften för dessa energikällor, diversifiera elproduktionen och förbättra självförsörjningsgraden av el. Inte ens i bestämmelsen om lagens syfte hänvisas till hållbar miljö som ett mål. Utskottet betonar att tryggheten av en hållbar miljö ändå är ett centralt mål som man bör ta med, eftersom regeringens proposition påverkar målet indirekt. Utskottet föreslår att ekonomiutskottet fogar målet för hållbar utveckling till 1 § i lagen.

Utskottet framhåller att den ökade användningen av förnybar energi ska ske på ett sätt som främjar hållbar utveckling, varvid de skadliga miljökonsekvenserna av varje energikälla ska

bedömas och förebyggas. Även statsrådet har förbundit sig vid detta, eftersom statsrådet enligt riktlinjen i klimat- och energistrategin fäster särskild vikt vid att de miljökonsekvenser som uppstår av större användning av skogsenergi och ökningen i användningen av vattenkraft och torv, inklusive de konsekvenser som hänför sig till den biologiska mångfalden, ska kunna bedömas och begränsas (SRR 6/2008 rd, punkt 6.13 s. 80).

Utskottet anser att en särskild riskbedömning av lagens konsekvenser är av nöden, eftersom näringsstöden i regeringens proposition indirekt kan ha en betydande inverkan på miljön. Utskottet föreslår att ekonomiutskottet kräver att det görs en sådan riskbedömning av koldioxidutsläpp, skogarnas kolreservoarer, näringsämnen och naturens mångfald. En riskbedömning av en ökad användning av olika förnybara energikällor kan användas vid planeringen av verkställigheten av lagen och när de energipolitiska målen samordnas med målen för natur- och miljöskyddet. Förutom en föregripande riskbedömning ska särskild uppmärksamhet fästas vid uppföljningen av reformens miljökonsekvenser. En särskild samordning och ett effektivare samarbete behövs, eftersom arbets- och näringsministeriet svarar för främjandet av förnybar energi, men miljöministeriet för miljökonsekvenser.

Skogsenergi

Användningen av skogsflis ökas till 25 TWh 2020, vilket motsvarar 13,5 miljoner kubikmeter fast mått. Utskottet konstaterar att skogsanvändning för att utnyttja bioenergi kan effektiviseras till en viss gräns med hjälp av avverkningsrester, stubbar och biomassa som annars inte används vid gallringar.

Användningen av skogsbiomassa antogs inte tidigare orsaka koldioxidutsläpp, eftersom biomassa ändå förmultnar i skogen. I nya undersökningar har man ändå upptäckt att energianvändningen av skogsbiomassa inte är utsläppsfri utan ger upphov till ett utsläpp som i huvudsak beror på att uttag av energivirke rubbar kolbalansen i skogen. Att ta energivirke till vara minskar således mängden bundet kol i skogarna. Vid förbrän-

ning frigörs koldioxid snabbt, medan kol frigörs endast långsamt när virket normalt förmultnar i skogen. De kommande 20 åren är avgörande för en kontrollerad klimatförändring. Ökningen av skogsavverkningar och ett ökande uttag av energivirke kan således försämra de kolsänkor som skogarna utgör. Tillvaratagande och förbränning av långsamt förmultnande stubbar orsakar större utsläpp än snabbt förmultnande grenar och därför är kvaliteten på den skogsbiomassa som tas till vara viktig. Helheten påverkas ändå även av skogens tillväxt och i synnerhet den totala volymen på trädbeståndet i skogarna som hela tiden har ökat i Finland. Det ska även beaktas att man nu tar tillvara ca 10 % av stubbarna för energiproduktion, med det ersätts i synnerhet torv i stora anläggningar, och största delen av stubbarna blir kvar i skogarna och avger utsläpp i atmosfären när de ruttnar utan att energin tas tillvara. Det är således fråga om ett val av utgångspunkt.

Utskottet framhåller att riskerna med att bevara kolsänkor systematiskt måste utredas och så effektivt som möjligt förebyggas. Kolsänkornas roll är en central förhandlingsfråga i internationella klimatavtalsförhandlingar och alltså inte enbart upp till Finland. I det kommande systemet med klimatavtal har skogarna sannolikt en viktig ställning i klimatpolitiken, vilket kan påverka specialvillkoren när skogsenergin utökas. Skogsmark kan visserligen bli en utsläppskälla när klimatet värms upp även oberoende av skogsvårdsåtgärder. Med hänvisning till det föregående måste man i varje fall identifiera relevanta osäkerhetsfaktorer.

Förutom frågan om kolsänkor minskar det ökande uttaget av energivirke mängden murket virke, vilket är den största enskilda faktor som minskar mångfalden i ekonomiskogar. Grovt murket virke är viktigare för arternas mångfald än toppar och grenar med mindre diameter, vilket betyder att det i princip är möjligt att på ett hållbart sätt utnyttja avverkningsresterna effektivt. Det är givetvis alltid även en fråga om hur uttaget dimensioneras.

Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio har gjort upp "Hyvän metsänhoidon suositukset"

(Rekommendationer för god skogsvård) och genom dem vill man styra valet av uttagsobjekt och uttagets intensitet så att det är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar. Utskottet rekommenderar att anläggningar som omfattas av stödssystemen ska ta ut energivirke endast där nämnda rekommendationer följs. I fortsättningen ska man överväga om det är nödvändigt att på lagnivå ställa motsvarande hållbarhetskriterier som villkor för verksamhet som ska understödjas. I varje fall ska verkningarna av en ökande användning av bioenergi för skogarnas mångfald och t.ex. ändringen av surhetsgraden i skogsmarkerna följas upp mera systematiskt och på längre sikt i samband med den ökade användningen av skogsenergi.

Att återvinna trädaska som gödslingsmedel i skogen är enligt Skogsforskningscentralens långvariga gödslingsförsök befogat för att få näringsämnen att återgå till skogen och främja skogens tillväxt. Tungmetallerna i aska anrikas inte i bär och svampar och gödslingseffekten av granulerad aska varar tiotals år. Lagen om gödsselfabrikat förhindrar en mera omfattande användning av aska, eftersom maximibelastningen av kadmium inom skogsbruket enligt den får vara högst 60 g/ha under 40 års tid. Detta överskrids knappt i många träd- och torvaskor. Utskottet anser att det finns skäl att snabbt utreda ändamålsenliga gränsvärden för användningen av aska samt att vid behov ge nya anvisningar för en ändamålsenlig återvinning av en ökande mängd aska.

Biogas

Utskottet anser att biogas som helhet har en stor produktionspotential, men att ibruktagandet av biogas kräver tillräckliga stödåtgärder i synnerhet på grund av att investeringsbehoven är stora. Utskottet har också i sitt utlåtande om klimatstrategin konstaterat att avstånden i Finland är långa och att det därför är mest lönsamt att biogas i första hand produceras decentraliserat nära de områden där materialen produceras för att minimera transportkostnaderna. Potentialen inte minst för produktion av jordbruksbaserad biogas är stor. Enligt regeringens proposition krä-

ver godkännande för systemet med inmatningspris att biogaskraftverk har en nominell effekt på minst 100 kilovoltampere. T.ex. Tyskland har ingen nedre gräns alls och den energiproduktionspotential som baserar sig på biogaskraftverk i kategorin gårdsbruksenheter har effektivt tagits i bruk. Med hänvisning till det föregående anser utskottet att den nedre gränsen för godkännande bör sänkas till 50 kilovoltampere. Detta är även motiverat för att s.k. mikrokraftverk med en effekt under 50 kilovoltampere enligt regeringens proposition som gäller energiskattereformen (RP 147/2010 rd) ska befrias från elskatt. Ändringen undanröjer samtidigt det missförhållande som annars skulle uppstå i ställningen för kraftverk med en effekt på 50–100 kilovoltampere. Utskottet betonar vilken stor betydelse ändringen trots de administrativa kostnaderna har för främjandet av jordbrukets energisjälvförsörjning.

Genom att främja biogasproduktionen kan man effektivt främja återvinningen av näringsämnen och minska de skadliga miljökonsekvenser som annars uppstår och därför finns det även grunder för biogasproduktion ur miljöskyddssynvinkel. I biogasproduktionen kan man effektivt utnyttja den gödsel som uppkommer på gårdsbruksenheter och t.ex. hästgödsel, som i nuläget är mycket svår att hantera på grund av att det inte är möjligt att bränna gödsel. Genom biogasbehandlingen av gödsel kan man effektivt minska även de luktolägenheter och andra miljöolägenheter som orsakas av gödsel.

Enligt regeringens proposition omfattar stödssystemet endast el från biogaskraftverk, men användningen av biogas för transportbruk omfattas inte av stödet. Utskottet anser att även användningen av biogas som drivmedel för transporter bör främjas på alla ändamålsenliga sätt. Utskottet påpekar att en eventuell försämring av naturgasens ställning till följd av energiskattereformen även påverkar utvecklingen av biogasanvändningen, eftersom biogas och naturgas distribueras på samma sätt och naturgas även kan fungera som reservbränsle i stället för biogas. Även i regeringens proposition förutspås att användningen av biogas som drivmedel för trans-

porter kan minska något. Lagreformernas sammanlagda effekt bör kunna förutspås för att önskade följder ska kunna förebyggas.

Vindkraft

Utskottet konstaterar att målet för en utökad vindkraft är utmanande, eftersom målet är att produktionen ska ökas till ca 6 TW, vilket förutsätter ca 800—1 000 nya vindkraftverk. Enligt kalkyler behövs det ett område på över 200 kvadratkilometer för dessa.

Utskottet anser att det är motiverat att utöka vindkraften, eftersom det är en nästan utsläppsfri produktionsform och det enligt en ny vindatlas som publicerades 2009 även finns en stor vindkraftspotential i Finland. Vindkraften måste också absolut utökas för att det kvantitativa målet för förnybar energi ska uppnås och så att målet inte behöver uppnås med enbart bioenergi. Vindkraften är likväl en ganska ny produktionsform i Finland och dess placering kommer att orsaka många lokala konflikter. Vindkraftverk förändrar landskapet och placeringen av vindkraften kan också orsaka buller eller skadliga verkningar för naturmiljön. Markanvändningsplaneringen blir central för att vindkraften ska kunna placeras så att skadeverkningarna kan minimeras.

Den minimistorlek på vindkraft som krävs för inmatningspriserna är 500 kilovoltampere. De kraftverk som byggs i nuläget har i allmänhet en effekt på 2—3 MW. Utskottet anser att inmatningspriser även uppmuntrar till att bygga små kraftverk, vilket i sig motsvarar målet att stärka den decentraliserade energiproduktionen. Även landskapsverkningarna av små kraftverk är begränsade, och därför torde kontroverser i praktiken gälla större enheter. Utskottet betonar att gällande reglering i styrningen av placeringen av vindkraften utgår från att vindkraftverk i första hand bör placeras centralt i enheter om flera kraftverk. I praktiken har kraftverk placerats i anslutning till befintligt industribyggande och t.ex. hamnar och centralt i vindkraftsparker. Koncentreringen av kraftverk och en effektiv användning av landskapsplanen som grund för placeringen ska anses vara en rekommenderad ut-

gångspunkt. Ökningen av storleken på vindkraftsprojekt har däremot lett till att projektens miljökonsekvenser brett ut sig på ett större område, och tillämpningen av gällande lagstiftning har också delvis lett till oklarheter. Vindförhållandena är också bäst i havs- och kusttrakterna. Om vindkraftsproduktionen kraftigt koncentreras till de bästa områdena, koncentreras även miljökonsekvenserna i första hand till dessa områden. Utskottet konstaterar att aktörerna anser att de kalkyler för möjligheterna att utöka vindkraftskapaciteten som regeringens proposition baserar sig på är alltför optimistiska utifrån de praktiska erfarenheterna. Planläggnings- och tillståndsförfaranden i anslutning till placeringen av vindkraftverk tar vanligen flera år i anspråk, och därför bedömer man att kapaciteten inte kan byggas ut så snabbt som det antas i propositionen.

Utskottet betonar med hänvisning till det föregående att möjligheterna att göra förfarandena för bedömning av vindkraftsprojektens miljökonsekvenser och planläggning smidigare måste utredas med hänsyn till naturmiljön. Miljöministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som bereder planläggningen av byggandet av vindkraftverk, konsekvensbedömningen och en revidering av anvisningarna för tillståndsförfarandet. Utskottet anser att detta är nödvändigt, men konstaterar att utredningsarbetet inte nödvändigtvis hinner påverka de pågående projekten. Utskottet konstaterar dessutom att det behandlar en regeringsproposition som under vissa förutsättningar gör det möjligt att fatta beslut om placeringen av ett vindkraftverk direkt genom generalplanen. Beviljandet av bygglov för vindkraftverk kan i större utsträckning än tidigare basera sig på den allmänna planläggningen.

Utskottet noterar att den stödnivå som enligt vindkraftsbranschens kalkyl föreslagits för att påskynda byggande till havs är otillräcklig på grund av betydligt högre byggkostnader och större tekniska risker. Om kalkylen förverkligas, torde vindkraftsproduktionen i huvudsak byggas på markområden, vilket för sin del ökar trycket på att främja en lyckad lösning på placeringsfrågorna. Utskottet ser med oro även på

möjligheten att uppnå målet för en utökad vindkraft, om det på grund av lagstiftningstekniska svårigheter i praktiken inte går att effektivt genomföra de projekt som planerats på Åland. Vindförhållandena på Åland är utomordentliga och där kunde produceras en hel del vindkraft. På Åland är också attityderna till godkännandet av projekten åtminstone delvis positivare än på områden där vindkraftsproduktionen är ännu mer främmande. Utskottet anser att det även är av nöden att se över på vilka sätt man kan bidra till att vindkraften blir allmänt accepterad.

Med hänvisning till det ovan anförda anser utskottet också att tidsfristen för höjda inmatningspriser (till utgången av 2015) troligen är för kort, eftersom större projekt sannolikt inte blir färdiga till dess. Utskottet föreslår att tidsfristen förlängs till slutet av 2016.

Utskottet fäster vidare ekonomiutskottets uppmärksamhet vid behovet att utveckla systemet så att den som investerar i vindkraft före det slutliga investeringsbeslutet kan få ett klart besked om projektet kommer att omfattas av inmatningspriserna eller inte. I annat fall kan förutsättningen för att ansluta kraftverket till elnätet före beslutet om inmatningspris eller finansieringstaket för systemet orsaka problem i det skedet då det är möjligt att det överskrids, och i praktiken förhindra investeringsbeslut.

Andra aspekter

Åkerenergi och livsmedelsindustrins biflöden. Utskottet noterar att möjligheterna att främja åkerenergi inte tillräckligt väl har utretts som en eventuell produktionsform för inmatningspriser. Utnyttjandet av åkerenergi är ganska sällan förknippat med ovan beskrivna hot mot biodiversiteten och därför borde saken utredas. Konkurrensställningen för åkerenergi (t.ex. halm, rörflen) kommer att försämrats i jämförelse med trädbaserade bränslen. Som biprodukter i matkedjan uppstår på motsvarande sätt materialflöden som lämpar sig för användning i energiproduktionen (t.ex. rypsolja) och användningen av dessa bör tryggas.

Användningsförbud för begagnade delar. Enligt 10 och 11 § i lagförslaget är förutsättningen för att ett biogaskraftverk och ett trädbränslekraftverk ska godkännas att anläggningen är ny och inte innehåller begagnade delar. Utskottet anser att avgränsningen är oändamålsenlig och alltför ovillkorlig, eftersom den i princip strider mot återvinningsmålen och hindrar möjligheten att i framtiden bygga om även äldre kraftverk så att de effektivare kan använda träd och annan biomassa.

Återkrav av investeringsstöd. Utgångspunkten för 10 och 11 § i lagförslaget är också att endast en anläggning som inte har fått statligt stöd kan godkännas för systemet. Enligt 62 § i förslaget kan anläggningar som tagits i kommersiell drift som nya senare än den 1 januari 2009 godkännas för systemet. Med avvikelse från bestämmelserna kan ett kraftverk ändå godkännas trots att det har fått statligt stöd, om stöden har återbetalats med ränta som beräknats ökad med tre procentenheter från och med den tidpunkt då stöden gavs ut. Utskottet anser även denna reglering oändamålsenlig och alltför kategoriskt begränsande. I strukturen i systemet bör tas hänsyn till att de som byggt de första kraftverken har varit banbrytare i branschen och att det har varit dyrare att bygga kraftverk än nu. Stödsystemen bör på ett eller annat sätt uppmuntra även dem som utvecklar branschen och har tagit en företagarrisk och påverkat branschens utveckling.

Frågan om returbränsle. Utskottet anser att "returbränsle" som definieras i 5 § 10 punkten i lagförslaget ska ändras till termen "avfallsbränsle". Returbränsle är vilseledande som term och strider mot den reform av avfallslagen som utskottet håller på att behandla. I avfallsdirektivet definieras materialåtervinning så att återvinning av energin i avfall eller upparbetning av avfallet till material som ska användas som bränsle uttryckligen inte anses som materialåtervinning. En stor del av energiinnehållet i returbränslen av god kvalitet är plast av fossilt ursprung, vilket i princip strider mot det främjande av förnybar energi som utgör grunden för propositionen, om det le-

der till att stödet styrs t.ex. till bränsle som tillverkats av plastavfall. Utskottet föreslår att ekonomiutskottet utreder saken med de ministerier som saken berör. Verkningarna av ibruktagandet av inmatningspriser för avfallsbränsle ska noggrant följas för att inmatningspriserna inte ska leda till en utveckling som strider mot avfallshierarkin i avfallslagen.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 16 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Antti Kaikkonen /cent

Timo Kaunisto /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Anne Kalmari /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.