

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2000 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (främjande av el från förnybara energikällor)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 12 september 2000 statsrådets skrivelse med anledning av Europeiska kommissionens förslag till ett direktiv från Europaparlamentet och rådet (främjande av el från förnybara energikällor) (U 34/2000 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att miljöutskottet skall lämna utlåtande i saken till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industrirådet Sirkka Vilkkamo och konsultative tjänstemannen Päivi Janka, handels- och industriministeriet
- konsultative tjänstemannen Camilla Lommi-Kippola, miljöministeriet

- professor, avdelningsdirektör Peter Lund, Tekniska högskolan
- utvecklingschef Juha Hiekkala, Fingrid Koncernen
- byråchef Matti Seppä, Helsingfors Energi
- direktör Pekka Partanen, Kainuun Sähkö Oyj
- vice verkställande direktör Pekka Sihvonen, Kotkan Energia
- miljösakkunniga Pia Oesch, Energibranschens Centralförbund
- sakkunnige Esa Holtinen, Electrowatt-Ekono Oy, också som representant för Finska Vindkraftsföreningen
- direktör Pertti Laine, Skogsindustrin rf
- organisationssekreterare Juha Kiviluoma, Finska Vindkraftsföreningen
- sakkunnige Folke Malmgren, Vindkraftföreningen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget till direktiv

Kommissionen lade den 10 maj 2000 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av el från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (KOM (2000) 279 slutlig).

Det grundläggande målet med förslaget till direktiv är att skapa ett regelverk som på medel-

lång sikt främjar en betydande ökning av elproduktionen från förnybara energikällor i EU. Direktivet är en del av de åtgärder genom vilka EU strävar efter att uppfylla sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet att minska utsläppen av växthusgaser.

Förslaget till direktiv har som mål att fram till år 2010 höja andelen el som producerats från

förnybara energikällor till 22,1 procent av hela elförbrukningen inom gemenskapen.

Förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om de nationella mål som skall ställas för att andelen el från förnybara energikällor skall kunna utökas, om ursprungsgaranti för el från förnybara energikällor, effektivare och snabbare myndighetsförfaranden i fråga om elproduktionsinrättningar som utnyttjar förnybar energi, prioriterat tillträde till nätet för el från förnybara energikällor och anslutning till nätet av elproduktionsinrättningar som utnyttjar förnybar energi.

Förslaget till direktiv förutsätter inte i detta skede att de nationella stödsystemen samordnas. I fråga om stödsystemen bedömer kommissionen situationen på nytt fem år efter att direktivet har trätt i kraft.

Till följd av att direktivet träder i kraft måste lagstiftningen i Finland i viss mån justeras. Justeringsbehoven gäller främst elmarknadslagen (386/1995), som i detta nu inte innehåller några särskilda bestämmelser om el från förnybara energikällor, särbehandling av sådan eller garanterande av elektricitetens ursprung. När det gäller energiproduktionsinrättningar, som utnyttjar

nya energikällor, måste eventuellt också miljö-tillstånden ses över liksom även de bestämmelser och procedurer som gäller tillstånd i enlighet med markanvändnings- och bygglagen.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att ökad användning av förnybara energikällor är ett viktigt medel för att minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen. Också förslagets mål att öka de förnybara energikällornas andel i elproduktionen är sålunda viktigt. Statsrådet anser att den princip i förslaget, enligt vilken ett regelverk skapas för att öka de förnybara energikällorna inom elproduktionen medan beslut om åtgärder som skall vidtas i främjande syft och genomförandet av dem överlämnas till medlemsstaterna, är bra.

Från Finlands synpunkt innebär förslaget till direktiv vissa problem. De centrala problemen gäller definitioner, uppställande av vägledande produktionsmål per land på gemenskapsnivå och nätoperatörernas skyldighet att prioritera el från förnybara energikällor.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Direktivets nödvändighet

Statsrådet anser att ökad användning av förnybara energikällor är ett viktigt medel för att minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen. Det förutsätter en betydligt ökad användning av förnybara energikällor i såväl el- som värmeproduktionen.

Miljöutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt. Förslaget till direktiv gäller en ökning av de förnybara energikällorna inom elproduktionen. I likhet med statsrådet anser utskottet att det föreslagna direktivet är betydelsefullt.

Inom Europeiska unionens område är marknadspriset på el för närvarande lågt och utbudet större än efterfrågan. Utredningarna visar att priset förblir lågt och utbudet rikligt ännu under fle-

ra år. Den liberaliserade elmarknaden och importen från östeuropeiska länder inverkar här. El från förnybara energikällor kan i en dylik situation inte fås ut på marknaden utan normstyrning och offentligt stöd. I förslaget är det också främst fråga om en nödvändig styrning för att ändra produktionens struktur. Målet är att åstadkomma ett genombrott för nya energikällor på elmarknaden.

Enligt miljöutskottets åsikt är det ytterst viktigt att ändra elproduktionens struktur så att de förnybara energikällornas andel ökar väsentligt. Även i Finland hör en ökad användning av förnybara energikällor till de centrala medlen för att minska växthusgasutsläppen och uppfylla skyldigheterna i Kyoto-protokollet om minskade utsläpp.

Utskottet anser att statsrådet bör agera aktivt för ett godkännande av direktivet med beaktande av de villkor som ställs i detta utlåtande.

I detta sammanhang konstaterar utskottet att en märkbar ökning av de förnybara energikällornas andel för Finlands vikommande samtidigt innebär en betydande ekonomisk nytta. Finland har en utvecklad produktionsteknologi för förnybar energi och exportmöjligheterna är goda. Exporten av vindkraftteknik uppgår t.ex. i detta nu till cirka en miljard mark per år, vilket innebär 1 000 arbetsplatser. Utredningarna visar att om branschen stöds kan den utvecklas så att exporten om tio år redan uppgår till 10 miljarder mark per år, vilket innebär att antalet arbetsplatser mångdubblas.

Utgångspunkten för direktivet

Förslaget till direktiv utgår från att ett regelverk skapas på gemenskapsnivå för att märkbart öka användningen av förnybara energikällor i elproduktionen. Däremot faller det på medlemsstaterna att besluta om vilka främjande åtgärder som skall vidtas och hur de genomförs.

Statsrådet anser att utgångspunkten är lyckad. Miljöutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Definitioner

Med förnybara energikällor avses enligt artikel 2.1 i det föreslagna direktivet icke-fossila energikällor: Vindkraft, solenergi, jordvärme, våg- och tidvattenenergi och el producerad i vattenkraftverk med en högsta kapacitet på 10 megawatt (MW) samt biobränslen. Med biobränslen avses produkter från jordbruk och skogsbruk, vegetabiliskt avfall från jordbruk, skogsbruk och livsmedelsindustrin samt obehandlat trä- och korkavfall.

Statsrådet konstaterar att definitionen är problematisk från Finlands synpunkt. Den verkar inte täcka träavfall och avlut från skogsindustrin. Statsrådet anser det viktigt att dessa inbegrips i definitionen.

Enligt utredning till utskottet har vid den fortsatta behandlingen av ärendet den organiska delen av industriavfall medtagits i definitionen på

biobränslen i ordförandens utkast. Det innebär att träavfall och avlut från skogsindustrin inbegrips i definitionen på förnybar energi.

Miljöutskottet anser det ytterst viktigt att statsrådet verkar för att förslaget i ordförandens utkast genomförs. Dessutom anser utskottet det viktigt att jordbruksprodukter (bl.a. åkerbiobränslen och bioförgasning av jordbruksavfall) på det sätt kommissionen föreslagit inbegrips i definitionen.

I artikel 2.2 i förslaget ingår en definition på vad som avses med el från förnybara energikällor. Statsrådet konstaterar att definitionen kan föranleda problem när det gäller flerbränsleverk. Statsrådet anser det viktigt att den del av elektriciteten som producerats med biobränslen i en flerbränslepanna alltid kan betraktas som el från förnybara energikällor.

Miljöutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Nationella mål

Enligt artikel 3 i förslaget skall medlemsstaterna fastställa nationella mål för förbrukningen av el från förnybara energikällor. Mål skall ställas för de tio följande åren, antingen i form av förbrukad elmängd eller som en andel av den totala elförbrukningen. Enligt förslaget skall de nationella målen harmoniera med Kyoto-avtalen och den andel som avses i bilagan till direktivet och enligt vilken 22,1 procent av den totala elförbrukningen inom gemenskapen fram till år 2010 skall bestå av el från förnybara energikällor.

Enligt bilagan till förslaget är målet för Finlands del att andelen el från förnybara energikällor fram till år 2010 skall uppgå till 35 procent av den totala elförbrukningen. Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna varje år offentliggöra en uppskattning av i vilken mån de nationella målen för det föregående året har uppnåtts samt i vilken utsträckning de vidtagna åtgärderna är förenliga med nationella åtaganden beträffande klimatförändringen. Kommissionen kan lägga fram förslag till individuella och bindande nationella mål, om det på basis av de nationella rapporterna är sannolikt att de nationella målen inte harmonierar med gemenskapens mål.

Statsrådet understöder förslaget att medlemsstaterna själva ställer sina mål i fråga om el från förnybara energikällor. Målen bör vara normativa, eftersom medlemsstaterna inte kan inverka på alla faktorer som vattensituationen eller t.ex. i Finland skogsindustrins konjunkturen.

Statsrådet konstaterar vidare att en ökning av el från förnybara energikällor bara är ett medel att uppfylla åtagandena att begränsa växthusgaserna i enlighet med Kyoto-protokollet. I Finland är värmens andel vid användningen av förnybara energikällor betydande. Landvisa elproduktionsmål bör därför inte nämnas i bilagan till direktivet. Statsrådet understöder inte heller förslaget om att kommissionen på basis av sin uppföljning skall kunna ge förslag till individuella och bindande nationella mål. Utgående från detta har statsrådet gjort en reservation till bilagan liksom även till hänvisningen till den i artikel 3. Om de landvisa målen kvarstår i direktivet skall målet för Finland enligt statsrådets åsikt vara förenligt med de kalkyler som gjorts i Finland.

Enligt den finländska handlingsplanen för förnybara energikällor, som gjordes upp hösten 1999, uppgår andelen el från förnybara energikällor till 31 procent av den totala elförbrukningen år 2010. Skillnaden mellan talen för el från förnybara energikällor enligt å ena sidan kommissionens program och å andra sidan Finlands eget program är cirka 6 TWh. Skillnaden uppstår därav att kommissionen har uppskattat mängden el från biobränslen väsentligt större än vad som anges i handlingsplanen för förnybara energikällor.

Med avvikelse från statsrådets ståndpunkt anser miljöutskottet det nödvändigt att i direktivet ställa landvisa mål för förbrukningen av el från förnybara energikällor. Ett genomförande av åtagandena i Kyoto-protokollet — i synnerhet de skärpta åtagandena under den andra perioden — förutsätter att åtgärdsföretag med inriktning på framtiden börjar föras vidare på allvar. Om mål inte ställs på gemenskapsnivå finns risk för att tillräckliga åtgärder inte vidtas i medlemsstaterna. I ordförandens utkast, som utformats i samband med vidarebehandlingen av ärendet, har bekräftats att de nationella målen kommer att

vara normativa. Detta stärker miljöutskottets uppfattning att målen bör tas in i direktivet.

Miljöutskottet omfattar statsrådets uppfattning om att det normativa målet för Finland bör beräknas i enlighet med den handlingsplan för förnybara energikällor som utformats i handels- och industriministeriet. Utskottet understöder även statsrådets åsikt om att kommissionen inte skall ges rätt att föreslå bindande nationella mål.

Stödsystemen

Enligt artikel 4 i förslaget lägger kommissionen vid behov fram ett förslag om att förenhetliga ramarna för stödsystemet inom fem år från det direktivet trätt i kraft. I ordförandens förslag har tiden förkortats till tre år.

Statsrådet ställer sig bakom artikeln. De förnybara energikällorna behöver i regel stöd åtminstone på kort och medellång sikt. Medlemsstaterna har likväl olika slag av stödsystem. Än så länge finns det inte tillräckligt med kunskap om hur effektivt de olika stödsystemen kan öka produktionen av el från förnybara energikällor och sänka kostnaderna för de olika teknologierna. Öppningsgraden och verksamhetsmodellen för medlemsstaternas elmarknader avviker också från varandra vilket för sin del gör det svårare att ta i bruk ett enhetligt stöd system i medlemsstaterna.

Miljöutskottet omfattar statsrådets synpunkt. Utskottet har samtidigt fäst uppmärksamhet vid att det, trots att förslaget till direktiv inte gäller en harmonisering av stödsystemen, på gemenskapsnivå finns andra bestämmelser, på grundval av vilka kommissionen uppskattar hur de nationella energistöden används. Ett dylikt dokument är bl.a. gemenskapens riktlinjer gällande statsunderstöd för miljövärd, vilka för närvarande håller på att revideras.

I detta sammanhang konstaterar miljöutskottet ytterligare att den omständigheten att stödet är temporärt bör betraktas som en allmän utgångspunkt för de stödsystem som gäller förnybara energikällor. Efterhand som användningen av förnybara energikällor stabiliseras och konkurrenskraften för därvid producerad energi ökar bör stödet upphöra.

Tillträde till nätet

Enligt artikel 7 i förslaget bör medlemsstaterna säkerställa att operatörerna av kraftöverföringsnät och eldistributionssystem prioriterar överföringen och distributionen av el från förnybara energikällor.

Statsrådet konstaterar att den föreslagna skyldigheten avviker från principen i Finlands elmarknadslag. På den öppna nordiska elmarknaden erbjuder nätoperatörerna alla parter på elmarknaden överföringstjänster på lika villkor. Nätinnehavarna bestämmer inte heller i vilken ordning el från de olika kraftverken matas in i nätet, vilket gör att de inte heller kan prioritera el från förnybara energikällor. Därför anser statsrådet att nätoperatörerna inte bör åläggas att gynna el från förnybara energikällor.

Miljöutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt. Enligt utredning till utskottet går ordförandens senaste förslag ut på att operatörerna av överförings- och distributionsnät endast bör garantera överföring och distribution av el från förnybara energikällor. Förslaget överensstämmer med de principer som Finland och Sverige lagt fram.

Miljöutskottet anser det viktigt att statsrådet verkar för att ordförandens förslag går igenom.

Externa kostnader

Enligt artikel 8 avfattar kommissionen rapporter om hur direktivet genomförts. I dessa rapporter skall också tas upp hur de externa kostnaderna för el som inte härstammar från förnybara energikällor samt effekterna av statligt stöd för sådan el återspeglas på priset på denna el.

Statsrådet anser en dylik granskning nyttig. De externa kostnaderna och det statliga stödet inverkar på konkurrenskraften för el från förnybara energikällor.

Miljöutskottet omfattar statsrådets bedömning. Utskottet anser det ytterst viktigt att kostnaderna för i synnerhet klimatförändringar och konsekvenser för hälsan beaktas i energipriset.

Nationell verksamhet

Förslaget förutsätter att medlemsstaterna utformar nationella mål för förbrukningen av el från förnybara energikällor samt en plan över hur målen skall uppnås.

Miljöutskottet anser det viktigt att medlemsstaterna utformar nationella mål och planer för hur dessa skall uppnås. I Finland utgör den tidigare uppgjorda handlingsplanen för förnybara energikällor samt det aktuella nationella klimatprogrammet en god grund då de nationella målen och realiseringsplanerna utformas.

I detta sammanhang understryker utskottet att en ökad användning av förnybara energikällor också förutsätter att det offentliga stödet är större. Enligt den handlingsplan som handels- och industriministeriet har uppgjort är beskattningen och investeringsstöd viktiga stödformer. För att genomföra planen måste staten enligt handelsplanen årligen anslå 200 miljoner mark för investeringsstöd och cirka 300 miljoner mark för skattestöd.

I förslaget till statsbudget för 2001 föreslås att energistödet sänks till 86 miljoner mark från årets 116 miljoner mark. Utskottet godkänner inte denna sänkning.

Utskottet anser vidare att stödet i första hand bör riktas in på s.k. nya förnybara energikällor (vind, sol, biobränslen), vilkas andel i Finland hör till de lägsta inom Europeiska unionen. Däremot utnyttjar Finland ganska bra vattenkraft och bioenergi från skogsindustrin.

Enligt utredning till utskottet finns det i Finland reella möjligheter att redan inom 10 år betydligt utöka i synnerhet vindkraften. Målen för det aktuella förslaget till direktiv gäller också denna tidsperiod.

Utskottet anser det viktigt att utveckla de nya förnybara energikällorna även av den orsaken att produktionen av el från förnybara energikällor i Finland inte kan skötas med enbart skogsbiobränslen. De produktionsmål som ingår i förslaget skulle, om de sköts med hjälp av skogsbiobränslen, innebära en betydande ökning av användningen av träbaserad energi. Detta kan inverka på skogsindustrins verksamhetsförutsättningar.

Utlåtande

Miljöutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att utskottet anser det föreslagna direktivet vara mycket viktigt för att de mål för minskning av utsläpp som ingår i Kyoto-protokollet skall kunna uppnås,

att utskottet förutsätter att statsrådet aktivt verkar för att direktivet skall bli godkänt,

att utskottet i fråga om direktivets innehåll omfattar statsrådets ståndpunkt med undantag av det som gäller fastställande av nationella mål i direktivet och

att statsrådet beaktar det som i detta utlåtande anförs om nationella åtgärder för att öka produktionen av el från förnybara energikällor liksom även om energistödets nivå.

Helsingfors den 27 oktober 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Rakel Hiltunen /sd
Susanna Huovinen /sd (delvis)
Tarja Kautto /sd
Riitta Korhonen /saml
Esko Kurvinen /saml

Kari Kärkkäinen /fkf (delvis)
Jari Leppä /cent
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Rauha-Maria Mertjärvi /gröna
Hannu Takkula /cent
Pia Viitanen /sd
Pekka Vilks /cent.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Salme Kandolin.