Utlåtande JsUU 26/2017 rd– RP 175/2017 rd

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor och 6 § i lagen om kompensationsområden för vindkraft

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor och 6 § i lagen om kompensationsområden för vindkraft (RP 175/2017 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kaisa Pirkola, jord- och skogsbruksministeriet
- budgetråd Taina Eckstein, finansministeriet
- forskarprofessor Jussi Uusivuori, Naturresursinstitutet
- direktör Pekka Ripatti, Energimyndigheten
- branschchef Jouko Rämö, Bioenergia ry
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustrin rf
- verkställande direktör Kai Merivuori, Finlands Sågindustri rf
- ordförande Teija Paavola, Finlands Biogasförening rf
- expert Marja Kaitaniemi, Finlands Närenergiförbund rf
- verksamhetsledare Anni Mikkonen, Finska vindkraftföreningen rf
- energichef Peter Fabritius, Valio Ab
- expert Juha Luostarinen, Metener Oy
- chef för klimatfrågor Kari Kankaanpää, Fortum Abp.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Pienvesivoimayhdistys ry
- Finlands naturskyddsförbund rf.

Godkänts
3.4

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen går ut på att i enlighet med energi- och klimatstrategin införa ett system med produktionsstöd (premiesystem) för övergångsperioden i syfte att upprätthålla det finländska projektkunnandet. Genom det här premiesystemet kan investeringar i ny elproduktionskapacitet som baserar sig på förnybara energikällor säkerställas, så att andelen förnybar energi ska öka nationellt och med beaktande av de mål och skyldigheter som EU ålagt Finland fram till utgången av 2020-talet.

Utskottet noterar att propositionen ligger i linje med EU:s energipolitiska vägval, att införa stödformer som bygger på anbudsförfaranden. Tillämpningen inom elproduktionen innebär att den som beviljar stöd med större säkerhet kan förutsäga hur mycket el producerad med förnybar energi som kommer att komma ut på marknaden. Däremot försvåras de politiska kostnadsberäkningarna. Processen för anbudsförfarande kommer ändå i sig att möjliggöra insyn i företagens kostnadsstruktur, och den informationen kan nyttiggöras vid den fortsatta politiska beredningen.

Regeringen föreslår att det nya systemet genomförs på så sätt att bestämmelser om ett premiesystem som baserar sig på anbudsförfarande tas in i lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor. En elproducent föreslås kunna delta i anbudsförfarandet med ett investeringsprojekt för vindkraftverk, biogaskraftverk, trädbränslekraftverk, solkraftverk eller vågkraftverk som är klart för genomförande. Tariffsystemet med inmatningspris ska stängas i fråga om biogaskraftverk och trädbränslekraftverk. Ansökan om godkännande till tariffsystemet ska lämnas in senast den 31 december 2018.

Den elproducent som vunnit anbudsförfarandet ska enligt propositionen få stöd enligt den premie som producenten angett i sitt anbud, när marknadspriset på el är högst detsamma som riktpriset på el (30 euro/MWh). Det premiebaserade stödet ska minskas med skillnaden mellan marknadspriset på el och riktpriset på el, när marknadspriset är högre än riktpriset men lägre än summan av riktpriset och premien. I princip ser utskottet positivt på målet att minska kostnaderna för elproduktion i fråga om de kraftverk som är godkända till premiesystemet, så att de mest kostnadseffektiva projekten för produktion av el från förnybara energikällor kan genomföras i den nuvarande marknadssituationen.

Utskottet påpekar att anbudsförfarandet kräver att det i statsbudgeten tas in en fullmakt för den mängd producerad el per år som ska omfattas av anbudsförfarandet. Det ska vara möjligt att till premiesystemet godkänna kraftverk högst upp till den mängd producerad el per år som ska öppnas för konkurrens. Skyldigheterna och rättigheterna enligt premiesystemet ska gälla en viss tid, av vilken stödperiodens maximala längd är 12 år. För att delta i anbudsförfarandet måste små enheter för förnybar energi ha en årlig produktion på minst 800 MWh. Utskottet anser att minimikravet bör sänkas för att det faktiskt ska uppstå decentraliserad småskalig energiproduktion, vilket bör vara ett av de viktigaste energipolitiska målen i vårt land.

Utskottet menar att det i förekommande fall bör ordnas flera anbudsförfaranden för att nå upp till den maximala mängd el per år som anbudsförfarandet har som mål. Den mängd produktion som

slutligt kommer att godkännas för premiesystemet kommer enligt uppskattning att bli lägre än 2 TWh, står det i propositionen.

Utskottet ser det som mycket viktigt att man före beredningen av propositionen heltäckande har granskat alternativ till modellen med anbudsförfarande, till exempel ett nationellt certifikatsystem eller ett övernationellt certifikatsystem över statsgränserna. Nationalekonomiskt helhetsintresse och premiesystemets kostnadseffektivitet är de centrala målen i propositionen. Det första anbudsförfarandet är planerat att infalla hösten 2018. Utskottet noterar att de erfarenheter som snabbt kan fås av anbudsförfarandena underlättar en eventuell vidareutveckling av mekanismen.

När stödsystem utformas härefter bör teknikneutraliteten inte automatiskt innebära att alla olika former av förnybar energi konkurrerar sinsemellan vid anbudsförfarandena. Man bör exempelvis överväga om det är meningsfullt att låta produktionsformer som i hög grad skiljer sig från varandra, såsom vindkraftverk och olika anläggningar som producerar el och värme av biomassa, konkurrera med varandra. Dessutom bör stödet särskilt styras till forskning, utveckling, kommersialisering och marknadsintroduktion av ny teknik.

På ett allmänt plan ser utskottet det som nödvändigt att de nya stödmekanismerna för elproduktion borgar för leveranssäkerhet, möjlighet att reglera elproduktionen och tillgång på el under perioder med toppförbrukning, alltså framför allt vintertid. Dessutom måste det säkerställas att mekanismerna för efterfrågan på el och lagring av el kan utvecklas. Stödmodellen måste ändras på så sätt att en premie med gradvisa effekter införs utöver marknadspriset på el vintertid, till exempel för en period på sex månader. Enligt den föreslagna stödmekanismen kommer mest stöd att betalas ut för de produktionsformer som producerar el när marknadspriset är lågt (genomsnittet för tre månader), alltså precis under den tid då det inte behövs någon större elproduktion. När det gäller vindkraft framhåller regeringen i propositionsmotiven att vindförhållandena på platsen har en stor inverkan på årsproduktionen. I fråga om solenergi uppges det att ett storskaligt utnyttjande i de finländska förhållandena förutsätter utveckling av lagringen av el för att förbrukningstopparna ska kunna utjämnas.

För den händelse att EU ändrar hållbarhetskriterierna under den tid som det här stödsystemet gäller bör aktörernas rättigheter och skyldigheter preciseras.

Skogsbiomassa

Skogsbiomassan har en helt avgörande betydelse som råvara till förnybar energi i Finland. Till följd av de nya investeringarna inom skogsindustrin kommer användningen av trä i Finland att öka betydligt de närmaste åren. Samtidigt uppstår nya slags möjligheter att öka den elproduktion som baserar sig på sidoströmmar och hyggesavfall. I samband med skogsvård och virkesdrivning uppstår rikliga mängder trä som lämpar sig för användning som energi, men som inte duger till eller inte har efterfrågan som råvara för träförädlingen. Exempelvis avslöjar de färskaste uppgifterna om den nationella inventeringen av skogar att det för närvarande finns nästan 800 000 hektar ogjort arbete när det gäller vården av plantbestånd. Till följd av de förstagallringar som görs på denna areal kan cirka 50 miljoner kubikmeter virke samlas. Huvudparten av virket är på grund av den eftersläpande plantbeståndsvården inte förädlingsduglig massaved, utan träd med liten diameter som lämpar sig som energived. I propositionsmotiven uppger regeringen att det inte är mo-

tiverat att sådan råvara som lämpar sig för användning inom skogsindustrin och annan träförädlingsindustri ska styras till energiproduktion med hjälp av understöden.

Skogsflis används nuförtiden till energiproduktion, särskilt i anläggningar för samproduktion av el och värme (kraftvärme), men också i den separata värmeproduktionen och för framställning av pyrolysolja. Under de senaste åren har användningen av skogsflis minskat inom kraftvärmeproduktionen men ökat i ganska jämn takt inom värmeproduktionen. Inom de närmaste åren kan efterfrågan på skogsflis komma att öka närmast till följd av att det sker ändringar i de bränslen som de nuvarande energiproduktionsanläggningarna använder, och dessutom finns det planer på att bygga biobränsleanläggningar som använder skogsbiomassa.

El producerad av skogsflis som framställts av sådan stock- eller massaved som härstammar från avverkningsobjekt för grovt virke och som lämpar sig för förädling ska på ovannämnda grunder inte berättiga till stöd enligt premien i premiesystemet och elen ska inte räknas till produktionsskyldigheten enligt premiesystemet. För att elproducenten ska vara berättigad till stöd ska dessutom minst 85 procent av den el och värme som produceras vid ett trädbränslekraftverk som godkänts till premiesystemet produceras med andra trädbränslen än med den nämnda skogsflis som framställts av stock- eller massaved (15 procent kan vara till exempel stenkol eller torv). Enligt propositionsmotiven väntas gränsen vid 85 procent bli ett effektivt incitament för att som bränsle använda annan skogsflis än sådan som framställts av stock- eller massaved samt spån och bark. Enligt vissa sakkunnigutlåtanden finns det skäl att granska också den här gränsen för att kraftvärmeproduktionen ska bli mer lönsam. Att skogsflis som framställs av stock- eller massaved enligt propositionen ska lämnas utanför premiesystemet och produktionsskyldigheten ska säkerställa att införande av premiesystemet inte leder till en höjning av priset på stock- och massaved och således inte försämrar skogsindustrins verksamhets- och investeringsförutsättningar. Förutsebarheten i fråga om propositionens effekter på virkesmarknaden försämras av att det är svårt att bedöma dels i vilken mån den nya produktion som uppstår på grund av stödet kommer att undantränga dagens produktion som bygger på skogsflis och virkesfraktioner i form av biprodukter från industrin, dels i vilken mån samförbränningsanläggningarna företrädesvis börjar använda torv till följd av stödet (t.ex. i och med att virkespriset stiger).

I fråga om skogsflis ser utskottet det som ytterst viktigt att systemet för elproduktionsstöd finns kvar fram till slutet av den nuvarande giltighetstiden i enlighet med energi- och klimatstrategin. Systemet har visat sig vara kostnadseffektivt. Utvecklingen och behovet av systemet, det vill säga eventuella framtida incitament för kraftverk som använder skogsflis, kommer att utvärderas 2018. Utskottet påpekar att den här propositionen inte garanterar konkurrenskraften för trä och bark. Utvärderingen bör därför efter behov väga in det nu aktuella premiesystemet för trädbränslekraftverk.

Bark används numera för energiproduktion framför allt i kraftvärmeverk och i processvärmeanläggningar vid sågverk. Användningen av bark för energiproduktion har ökat sedan 2013. Inom de närmaste åren väntas tillgången på bark förbättras till följd av skogsindustrins investeringar. Den ökande mängden bark kommer sannolikt att användas för energiproduktion, antingen direkt för förbränning eller förädlad till bränsle. Spån används numera till produktion av massa, tillverkning av pelletar och träskivor och för energiproduktion. Spånet kan också användas till framställning av bioetanol. Användningen av spån direkt för energiändamål minskade något år 2014, men

började öka igen år 2016. Däremot har tillverkningen av träpelletar minskat efter 2014. Inom premiesystemet blir det möjligt att få stöd för el som producerats med spån. Enligt propositionsmotiven bedöms detta kunna leda till ökat värde för spån inom energiproduktionen, vilket förbättrar lönsamheten för sågverken.

I en utredning som utskottet fått står det att villkoren för kraftvärmeproduktionen i någon mån kan förbättra konkurrenskraften för stora kraftvärmeanläggningar som använder spån och bark, framför allt i huvudstadsregionen och möjligen inom storindustrin. Det gäller också ersättningsinvesteringar. Problemen är dock störst för sågverken i mellersta och norra Finland, och förflyttningar av spån och bark skulle orsaka kostnader och miljöolägenheter. Små, decentraliserade kraftvärmeanläggningar som lämpar sig för sågverk kommer inte att kunna hävda sig i konkurrensen på grund av investeringskostnaderna. Dessutom är 2 TWh ett så litet mål att kraftvärmeproduktionen även i bästa fall ökar bara marginellt. Därför ser utskottet det som nödvändigt att stödåtgärderna säkerställer konkurrenskraften för små kraftvärmeanläggningar som också har regionala sysselsättningseffekter.

Om ett kraftvärmeverk vinner en anbudstävling och godkänns till premiesystemet kommer efterfrågan på spån och bark att börja öka tidigast 2021. Det behövs en omedelbar lösning på problemet i sågindustrin, eftersom problemet förvärras när utbudet på fraktioner för förbränning ökar och marknaden krymper.

Utifrån en utredning påpekar utskottet att med avseende på de företag som deltar i anbudsförfarandet är lönsamheten inom den träbaserade elproduktionen i viss mån sammankopplad med fler osäkerhetsfaktorer än lönsamheten inom andra produktionsformer såsom vindkraft. De strategiska vägvalen i de företag som kan komma att delta i anbudsförfarandet kommer att påverkas av dels prisutvecklingen i fråga om el och utsläppsrätter, dels prisförväntningarna på virkesmarknaden och marknaden för fossila bränslen. Priset på virkesråvara utgör en betydande del av produktionskostnaderna för bioel och därför ökar riskerna för producenterna av träbaserad el till följd av fluktuerande virkespriser och eventuella osäkerhetsfaktorer med anknytning till sänkor inom markanvändningssektorn. Med avseende på energiproduktion som bygger på träbaserad biomassa ser utskottet det som nödvändigt att garantera konkurrenskraften för träbaserad energi i förhållande till fossila energikällor.

Biogas

Biogas produceras och nyttjas för närvarande i Finland inom produktionen av el och värme samt i mindre utsträckning inom transportsektorn. Användningen av biogas inom transportsektorn har ökat snabbt de senaste åren. För närvarande produceras biogas framför allt på depåanläggningar, reningsverk för avloppsvatten och samrötningsanläggningar. En betydande potential för ökning finns särskilt vid gårdsbruksenheterna och samrötningsanläggningarna, där olika slags fraktioner kan användas som råvara. Det behövs satsningar på att ta den här potentialen till vara. Produktionen av biogas har många fördelar med anknytning till återvinning av näringsämnen. Inom produktionen av biogas kan det t.ex. avskiljas näringsämnen som kan användas för att ersätta oorganiska gödselmedel. Därför måste produktionen av biogas snarast möjligt startas inom jordbruket också för att miljökonsekvenserna ska kunna hanteras och utsläppsminskningar uppstå inom ansvarsfördelningssektorn. Utskottet påpekar dessutom att vi i Finland kan överföra 472 000 hektar

åkermark till energiproduktionen utan att äventyra mat- och foderproduktionen. År 2016 motsvarade produktionen av biogas ungefär 1 TWh, varav jordbrukets andel var ungefär 0,6 procent.

I enlighet med det som sagts ovan måste ansökningar om godkännande av biogaskraftverk till tariffsystemet lämnas senast den 31 december 2018. Utskottet framhäver betydelsen av biogas inom energiproduktionen även om det i propositionsmotiven står att elpriset allmänt taget har mycket liten effekt på lönsamheten hos biogaskraftverk och att stödet till elproduktion enligt premiesystemet således sannolikt inte kommer att ha någon större effekt på genomförandet av investeringar. När det gäller att möjliggöra tilläggsinvesteringar uppges det i en utredning till utskottet att också flerbränslekraftverk som använder till exempel både biogas och trägas bör ha möjlighet att delta i anbudsförfaranden. Skyldigheten för trädbränslekraftverk och biogaskraftverk att använda ett visst slag av bränsle i en bestämd omfattning sänks i propositionen från 90 procent till 85 procent. Biogaskraftverken bör producera 85 procent av all el med biogas. Om det här kravet inte visar sig fungera anser utskottet att det behöver ses över på nytt. För att biogaskraftverken ska kunna hävda sig i anbudsförfarandena lyfter utskottet också i det här sammanhanget fram det ovannämnda behovet att sänka kravet på mängden producerad el per år i små enheter för förnybar energi. Dessutom understryker utskottet att konkurrenskraften för produktionen vid biogaskraftverken bör garanteras även genom andra stödåtgärder än premiesystemet.

Enligt utredning bör kravet på nya delar preciseras på så sätt att bara biogasreaktorn och de delar som används inom produktionen av biogasbaserad el ska vara nya i fråga om biogasanläggningar. Då kan anläggningar som byggs till exempel vid produktionsenheter inom jordbruket använda slambehållare som redan finns på gårdarna för lagring av råvaror och rötningsrester. På så sätt förblir anläggningarnas investeringskostnader låga. Utskottet understryker att ändringen behövs och ser det i fråga om biogas också som viktigt att investeringsstöden enligt programmet för utveckling av landsbygden används så att de blir ett alternativ till premiesystemet när biogas nyttjas i ökad utsträckning.

Avslutningsvis

Sammantaget framhåller utskottet särskilt att

— minimikravet på årlig produktion vid små enheter för förnybar energi (800 MWh) bör sänkas vid anbudsförfarande
— stödåtgärderna bör garantera konkurrenskraften även för små kraftvärmeanläggningar
— konkurrenskraften för produktionen vid biogaskraftverken bör garanteras även genom andra stödåtgärder än premiesystemet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Teuvo Hakkarainen saf
medlem Hanna Halmeenpää gröna
medlem Lasse Hautala cent
medlem Susanna Koski saml
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Mats Nylund sv
medlem Juha Pylväs cent
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Harry Wallin sd
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.

Avvikande mening

Motivering

I propositionen föreslås det att lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor ändras. I lagen föreslås det bestämmelser om ett premiesystem som baserar sig på anbudsförfarande i syfte att på ett teknikneutralt sätt främja investeringar i kraftverk som är baserade på förnybar energi. Samtidigt stängs tariffsystemet med inmatningspris för biogaskraftverk och trädbränslekraftverk.

En elproducent vars kraftverk på basis av ett teknikneutralt anbudsförfarande godkänts för premiesystemet kan få stöd som bestäms enligt en premie. Elproducenten blir skyldig att producera el i enlighet med det godkända anbudet. En elproducent som inte har fullgjort sin skyldighet ska åläggas att betala underkapacitetsersättning till staten. Skyldigheterna och rättigheterna enligt premiesystemet ska gälla en bestämd tid, av vilken stödperiodens maximala längd är tolv år.

I propositionen föreslås det dessutom att lagen om kompensationsområden för vindkraft ändras, så att en hänvisning till det premiebaserade stödet tas in i lagen.

Propositionen hänför sig till den kompletterande budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Bestämmelsen om en föreskriven tidsfrist för ansökan om godkännande av biogaskraftverk och trädbränslekraftverk för tariffsystemet avses dock träda i kraft så snart som möjligt.

För det första vill vi Sannfinländare lyfta fram att inga stöd för produktion av vindkraft får ingå i stödsystemen, eftersom en rad olika beräkningar visar att vindkraft redan nu är det billigaste sättet att producera el jämfört med annan elproduktion på land. Om produktionsstöden trots allt ska finnas kvar anser vi Sannfinländare i utskottet även i övrigt att bara till exempel biogas-, trädbränsle-, torv- och vattenkraftsprojekt ska få konkurrera om produktionsstöd för 2 TWh. Men de föreslagna villkoren i de nu aktuella propositionerna gör det omöjligt för bland annat kraftvärmeproduktion med anknytning till fjärrvärme att delta i, för att inte tala om att klara sig i, konkurrensen. Det är i och för sig beklagligt eftersom vi i vårt land har ett av världens bästa system för CHP (Combined Heat and Power). I fortsättningen bör vi företrädesvis använda det här systemet eftersom det genererar aktivitet även i våra byar och samhällen på landsbygden. Men propositionen borgar inte på något sätt för att biprodukter från sågverk kan börja användas eller på lika villkor hävda sig i konkurrensen. Inte heller föreslås något alternativ som innebär att spån och/eller bark får stöd på lika villkor.

Dessutom anser vi att den föreslagna modellen inte ens är teknikneutral trots regeringens påståenden i propositionen. Olika typer av teknik som vattenkraft och nyttjande av vattenkraft har nämligen utelämnats.

Slutligen anser vi Sannfinländare i utskottet och hela riksdagsgruppen att regeringen i propositionen inte nästan alls tar upp de skadliga konsekvenserna av vindkraftsbyggande, såsom buller, rörliga skuggor och andra olägenheter. Även i övrigt ser vi det som ett dåligt alternativ att vårt land har blivit, eller åtminstone håller på att bli, en spelplan för stora utländska vindkraftsbolag, om inga åtgärder vidtas med det snaraste. Det är också ett faktum att det på andra håll i Europa har förekommit svart finansiering inom vindkraften. Pengarnas ursprung är svårt att spåra. Åtminstone den sittande regeringen gör ingenting i den här frågan. Det har vi nu sett också med den här propositionen.

Avvikande mening

Jag föreslår

att ekonomiutskottet i sitt betänkande beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.11.2017

Teuvo Hakkarainen saf