Miljöutskottet

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 miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Tatu Pahkala, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Outi Vilén, miljöministeriet
- branschchef Jouko Rämö, Bioenergia ry
- expert Antti Kohopää, Finsk Energiindustri rf
- skyddsexpert Otto Bruun, Finlands naturskyddsförbund rf
- ordförande, professor Raimo Lovio, Finlands Närenergiförbund rf
- verksamhetsledare Anni Mikkonen, Finska vindkraftföreningen rf.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Åtgärder för att nå klimatmålen

Målet med Parisavtalet är att begränsa höjningen av medeltemperaturen på jorden till klart mindre än två grader jämfört med den förindustriella tiden. Finlands mål är att fram till 2050 minska ut-

släppen av växthusgaser med minst 80 procent jämfört med 1990. I den nationella energi- och klimatstrategin (SRR 7/2016 rd) är målet att förnybar energi ska stå för mer än 50 procent av energiförbrukningen fram till 2030.

I utlåtandet (MiUU 1/2017 rd) om strategin anser utskottet att målen inte är tillräckligt ambitiösa. De långsiktiga målen i Parisavtalet kommer att kräva allt strängare åtgärder senast efter 2030. Utskottet vill framhäva att vi under alla omständigheter behöver vara beredda på att skyldigheten att minska utsläppen måste stramas upp i snabb takt.

Om vi ska nå upp till de nationella målen måste vi sätta in åtgärder redan de närmaste åren. En av åtgärderna i strategin är att ordna ett teknikneutralt anbudsförfarande omfattande två terawattimmar för investeringsprojekt som nyttiggör förnybara energikällor. Det förslaget ingår i propositionen. Det är nödvändigt att höja andelen förnybar energi ordentligt, menar miljöutskottet.

Den ökande andelen el från förnybar energi förbättrar verksamhetsmöjligheterna för företagen inom branschen och ökar sysselsättningen. Samtidigt förbättras Finlands möjligheter att nå klimatmålen. I dagsläget importerar Finland relativt mycket el från utlandet. Exempelvis Sverige och Norge investerar i ny kapacitet för förnybar energi. Med avseende på vår samhällsekonomi men också på den lokala ekonomin är det viktigt att Finland kan locka till sig en del av investeringarna.

En av de centrala frågorna visavi de långsiktiga energi- och klimatmålen är hur vi kan utnyttja potentialen för förnybar energi för elproduktion i industriell skala. Enligt strategin bör det, som en lösning för övergångsperioden och för att upprätthålla den finländska projektkompetensen, införas teknikneutrala anbudsförfaranden. Utifrån dem kan det ges ut produktionsstöd för el uteslutande till de investeringar i förnybar elproduktion som är mest kostnadseffektiva och konkurrenskraftiga. Målet är att öka produktionskapaciteten för förnybar el vid övergången till 2020-talet med beaktande av behoven att utveckla elsystemet. Åren 2018—2020 ordnas anbudsförfaranden om sammanlagt 2 terawattimmar (TWh) och då är det möjligt att bland en stor skara potentiella projekt välja de mest fördelaktiga som kan genomföras optimalt sett i ett statsekonomiskt perspektiv.

Med avseende på de långsiktiga målen vore det viktigt att redan nu tydligt bestämma sig för att gynna klimatsmarta lösningar, underströk utskottet vid behandlingen av energi- och klimatstrategin (MiUU 1/2017 rd). Femton år är en mycket kort tid när det gäller investeringar i energisystem eftersom investeringscyklerna spänner över flera decennier, har utskottet påpekat tidigare. Det betyder att eventuella felaktiga val kan innebära att man binder upp sig vid gamla strukturer i tiotals år. Självfallet är det inte alltid lätt att träffa rätt när man väljer långsiktiga lösningar, men man måste ge akt på hur kritiskt viktigt det är att klimatmålen nås och väga in att sektorn för förnybar energi utvecklats med stormsteg de senaste åren.

I utlåtandet om strategin framhöll utskottet också att själva grundvalen för energimarknaden har förändrats väsentligt. I fortsättningen bör strategin ses över för att ny teknik ska spela en ännu mer framträdande roll, eftersom investeringarna globalt sett huvudsakligen gäller vind- och solkraftsgenererad el. Energilösningarna har indirekt inverkan på Finlands möjligheter att exportera tek-

nik — satsar man inte på de hållbara lösningarna hemmavid, försämras överlag möjligheterna att främja kompetens och export.

Med hänsyn till den pågående energiomställningen och den kraftiga ökningen globalt av förnybara energikällor anser utskottet att det förslagna målet på två terawattimmar är anspråkslöst om man ser till tillväxtpotentialen, men i vilket fall som helst ett steg i rätt riktning. Utskottet vill dock understryka att det samtidigt som minskningsmålen blir strängare behövs ett mer långsiktigt perspektiv på vad som måste göras efter 2030.

Syftet med de föreslagna ändringarna

Den viktigaste stödordning för förnybar energi som numera tillämpas i Finland är ett system med produktionsstöd, som används för att stödja produktionen av el från förnybara energikällor (vind, biogas, trädbränsle, skogsflis). Syftet med produktionsstödet har varit att öka produktionskapaciteten för el som produceras från förnybara energikällor och att förbättra skogsflisens konkurrenskraft jämfört med fossila bränslen.

Regeringen föreslår ändringar i lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (1396/2010) och lagen om kompensationsområden för vindkraft (490/2013). Lag 1396/2010 kompletteras med bestämmelser om ett premiesystem baserat på anbudsförfarande. Med premierna vill man teknikneutralt få fart på investeringar i kraftverk som drivs med förnybar energi. Samtidigt stängs systemet med inmatningspris för biogaskraftverk och trädbränslekraftverk. Till 6 § i lagen om kompensationsområden för vindkraft fogas en hänvisning till stödet enligt premien.

Ett av de viktigaste målen är ett samlat samhällsekonomiskt intresse samt ett kostnadseffektivt premiesystem, vilket ska säkerställas genom teknikneutrala anbudsförfaranden. Ett annat mål är att införa ett anbudsförfarande som lämpar sig för våra finländska förhållanden. Det är viktigt att kraftverksprojekt baserade på förnybar energi explicit stöds teknikneutralt. Extra angeläget är det att stödja projekt som annars inte skulle genomföras.

Med den föreslagna mekanismen får vi större kunskap om kostnadsnivån för olika typer av teknik och om deras ömsesidiga konkurrenskraft samt om tillämpningen av anbudsförfarandet. Informationen behövs när politikåtgärder förbereds för att säkerställa att de energi- och klimatpolitiska målen för 2030 och tiden efter det kan nås.

De viktigaste förslagen och deras miljökonsekvenser

En elproducent föreslås kunna delta i anbudsförfarandet med ett investeringsprojekt för vindkraftverk, biogaskraftverk, trädbränslekraftverk, solkraftverk eller vågkraftverk som är klart för genomförande. Vattenkraft har dock uteslutits. Med premiesystemet minskar kostnaderna för produktion av el i de kraftverk som är godkända för premiesystemet. Därmed går det att genomföra de mest kostnadseffektiva projekten för produktion av el från förnybara energikällor i den nuvarande marknadssituationen. Enligt vad utskottet erfar är det sannolikt kraftvärmeanläggningar drivna med vindkraft och träbiomassa som kommer att få kontrakt.

Den installerade vindkraftskapaciteten i Finland uppgår för närvarande till cirka 2 000 megawatt (MW). Systemet med inmatningspris har således varit ett effektivt sätt att skynda på investeringar i vindkraftverk. År 2016 producerades omkring tre terawattimmar el med vindkraft, vilket motsvarar cirka 3,6 procent av elförbrukningen i Finland. Den landbaserade vindkraft som byggs i Finland representerar etablerad teknik, och den projektpotential som kan delta i anbudsförfarandena är stor. Enligt uppskattning har Finland 2018 vindkraftsprojekt med beviljade tillstånd för cirka 4 000 megawatt. De skulle, om de genomfördes, kunna producera cirka 12 terawattimmar el per år, det vill säga betydligt mer el än den kapacitet som ingår i de planerade anbudsförfarandena.

Finland har varit långsammare än många andra europeiska länder med att utnyttja solkraftsenergi. Produktionen av el med solkraft representerar etablerad teknik, och den teoretiska potentialen för den är stor i Finland. Enligt uppskattning skulle det årligen kunna uppstå ny produktion i kommersiell skala motsvarande 0,1 terawattimmar, och det vore möjligt att med takytan i Finland producera cirka 15 terawattimmar solkraftsel 2030. Precis som i tidigare utlåtanden (t.ex. MiUU 5/2017 rd) understryker utskottet att vi noga måste bevaka utvecklingen inom solenergiområdet och samtidigt satsa på teknik för smarta nät anpassad för Finlands exportmarknader. Produktionen av solel på marknadens villkor kan bli lönsam redan de närmaste åren. Skattefriheten för småskalig produktion, investeringsstödet och det hushållsnära stödet för arbetskostnaderna bör finnas kvar för att marknaden ska fortsätta växa. Det är motiverat att vidareutveckla stödmekanismen så att bostadsaktiebolag och andra mindre aktörer får bättre möjligheter att producera solel.

I Finland har kraftvärmeproduktionen (CHP) varit ett effektivt sätt att producera el och värme och de senaste åren även kyla. Elpriset är lågt och nya byggnader kräver allt mindre värme, och det har lett till att kraftvärmeproduktionen är mindre lönsam. Dessutom har det knappt gjorts några nyinvesteringar de senaste åren. Biomassa från skog spelar en stor roll som råvara för förnybar energi hos oss i Finland. Bland de kraftvärmeverk som använder biomassa som huvudsakligt bränsle uppgår elproduktionskapaciteten för närvarande till cirka 2 000 megawatt och huvudparten av den finns inom industrin och omkring 200 megawatt inom samhällenas fjärrvärmesektor. Alla aktuella kraftvärmeprojekt kommer inte att kunna tas in i premiesystemet. Det är enligt utskottet viktigt att vidta åtgärder inte minst för att biprodukter från sågindustrin (spån och bark) ska komma i användning och garanteras en rättvis konkurrenssituation.

Det ska vara möjligt att i premiesystemet godkänna kraftverk högst upp till den elproduktion per år som ska konkurrensutsättas vid anbudsförfarande. Skyldigheterna och rättigheterna enligt systemet ska gälla en viss tid och den maximala stödtiden ska vara tolv år. Stödtiden bedöms enligt regeringen bäst kunna lämpa sig för att hantera den risk som är förenad med elproducentens investering, säkerställa ökningen fram till 2030 av elproduktion baserad på förnybara energikällor och sänka de totala kostnaderna för staten. I andra stater löper stödtiden vanligen över 12—20 år. Anbud kommer att begäras in 2018 och 2019, och för de kraftverk som godtas börjar stödtiden löpa kring 2020—2023. De sista kraftverken kommer därmed att fasas ur systemet uppskattningsvis 2035.

Premien bestäms på grundval av anbudsförfarandet. Den elproducent som får kontrakt får stöd enligt den premie som den angett i sitt anbud, när marknadspriset på el är högst detsamma som riktpriset på el (30 euro/MWh). Det premiebaserade stödet minskas med skillnaden mellan mark-

nadspriset på el och riktpriset på el, när marknadspriset är högre än riktpriset men lägre än summan av riktpriset och premien. Något stöd ska inte betalas ut när summan av riktpriset på el och premien är minst lika hög som marknadspriset på el under tre månader.

Elproducenterna ska vara parter på elmarknaden och får marknadspris för försäljningen av den el som de producerar. De är skyldiga att producera el från förnybar energi i överensstämmelse med de godtagna anbuden. Om producenterna inte uppfyller skyldigheten åläggs de att betala ersättning för underkapacitet.

Dessutom krävs det att biogasdrivna kraftverk och kraftverk drivna med trädbränsle under ett kalenderår producerar minst 85 procent av kraftvärmen med biogas respektive trädbränsle. Något stöd ska inte heller betalas för el som producerats med skogsflis som framställts av stock- eller massaved som härstammar från avverkningsobjekt för grovt virke och som lämpar sig för förädling. Det är viktigt att säkerställa att gagnvirke som lämpar sig för industriell användning främst styrs till produkter med högt förädlingsvärde och inte till energiproduktion. Konsekvenserna måste också följas.

Miljöutskottet understryker att stödet till produktion av förnybar energi måste kombineras med större fokus på att energianvändningen är hållbar. Vid utfrågningen av sakkunniga nämndes exempelvis en nyutkommen publikation som ifrågasätter framför allt nyttan med att använda stubbar för energiändamål. Utskottet menar att man bör överväga att också utesluta kravet på stubb och grov murken ved som råmaterial i kraftverk drivna med trädbränsle för att stödmodellen inte ska utarma biodiversiteten i våra skogar. Även i övrigt i stöden till olika energiformer tänkta på de allt strängare målen för klimatet och naturens mångfald.

Utskottet påpekar att regeringen är mycket knappordig i sin bedömning av miljökonsekvenserna av de föreslagna ändringarna. Energiproduktion ingår till största delen i den handlande sektorn och det är enligt studier inte entydigt klart att utsläppen av växthusgaser sjunker av förnybar energiproduktion. Vindkraft kan bland annat påverka landskapet och fågelbeståndet och ge upphov till buller och rörliga skuggor. Om större satsningar görs på vindkraft, måste miljökonsekvenserna vägas in. För att minimera de negativa effekterna bör vindkraftverken i första bilda större enheter bestående av flera kraftverk.

Samtidigt påpekar utskottet att det anbudsbaserade premiesystemet för kostnadseffektivitetens skull sannolikt kommer att gynna stora projekt. Det i sin tur kan innebära att mindre producenter helt och hållet utestängs från stödsystemet. Därför föreslår utskottet att ekonomiutskottet utreder om systemet kan ändras så att mindre producenter inte per automatik utesluts. Ett annat alternativ är att man söker andra vägar att stötta småskaliga projekt.

Övrigt

Utskottet understryker att energiomställningen också betyder att energisystemet diversifieras. Därmed får konsumenterna en mer framträdande roll för att möjliggöra ett flexibelt system. En betydande potential för energisparande är kopplad till hushållen. Vid sidan av det produktionsinriktade angreppssättet måste strategin i fortsättningen bli mer konsumentinriktad. I det decentraliserade förnybara energisystemet är konsumenterna i större utsträckning aktiva småproducenter

som står för en flexibel efterfrågan och senare också för lagring av energi. Tack vare digitaliseringen kan marknadsmässiga decentraliserade system uppstå, medan omställningen på energiområdet rentav kräver investeringar i digitala system. Exempelvis ökar möjligheterna att föra en hållbar energipolitik om man investerar i smarta nät. Följaktligen är det angeläget att vi går in för att kommersialisera och förbättra tillgången till sådana nät.

Konsumenterna får en allt mer framträdande roll och det för med sig att de frågar efter neutral information och rådgivning. Enligt utskottets mening är tillräckligt stora resurser för rådgivning ett kostnadseffektivt sätt att bidra till att konsumenterna gör klimatsmarta val och ge den decentraliserade småskaliga produktionen en större roll inom energisystemet. Dessutom går det att uppnå stora utsläppsminskningar genom åtgärder som ökar energieffektiviteten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv (delvis)
medlem Petri Honkonen cent
medlem Susanna Huovinen sd (delvis)
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä blå
medlem Veera Ruoho saml
medlem Katja Taimela sd (delvis)
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.

Avvikande mening

Motivering

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

En elproducent vars kraftverk godkänts för premiesystemet på grundval av ett teknikneutralt anbudsförfarande kan få stöd som bestäms enligt en premie. Elproducenten blir skyldig att producera el i enlighet med det godkända anbudet. En elproducent som inte fullgör sin skyldighet ska åläggas att betala ersättning för underkapacitet till staten. Skyldigheterna och rättigheterna enligt premiesystemet ska gälla en bestämd tid och den maximala stödperioden är tolv år.

I propositionen föreslås det dessutom att lagen om kompensationsområden för vindkraft får en hänvisning till det premiebaserade stödet.

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 ska 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 landbaserad elproduktion. 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 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.

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

Slutligen anser vi Sannfinländare i utskottet och hela riksdagsgruppen att regeringen i propositionen nästan inte alls tar upp de skadliga konsekvenserna av vindkraftsbyggen, 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 tummelplats för stora utländska vindkraftsbolag, om

inga åtgärder vidtas med det snaraste. Det är också ett faktum att det på annat 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

Vi föreslår

att lagförslagen avböjs.

Helsingfors 28.11.2017

Olli Immonen ps
Rami Lehto saf