

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om förbjudande av energiutvinning ur kol och om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om förbjudande av energiutvinning ur kol och om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (RP 200/2018 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och miljöutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- miljöutskottet MiUU 41/2018 rd
- grundlagsutskottet GrUU 55/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- jurist Heikki Vestman, Energimyndigheten
- senior rådgivare Risto Leukkunen, Försörjningsberedskapscentralen
- chef för samhällsteknik Paavo Taipale, Finlands Kommunförbund
- direktör Maiju Westergren, Helen Ab
- verkställande direktör emeritus Hannu Linna, Vasa Elektriska Ab
- expert Kati Ruohomäki, Finlands näringsliv rf
- direktör Jari Kostama, Finsk Energiindustri rf
- expert Tuuli Hietaniemi, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- skyddsexpert Otto Bruun, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Bioenergia ry.

Betänkande EkUB 33/2018 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om förbjudande av energiutvinning ur kol. Enligt förslaget ska användning av kol som bränsle vid el- eller värmeproduktion förbjudas från och med den 1 maj 2029. Man ska dock kunna göra undantag från förbudet för att säkerställa försörjningsberedskapen och garantera leveranssäkerheten vid produktion av el och värme. Om kol används trots förbudet, ska en påföljdsavgift påföras.

Vidare föreslår regeringen att det till lagen om rättegång i marknadsdomstolen fogas en hänvisning till lagen om förbjudande av energiutvinning ur kol.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens utgångspunkter

Förslaget att förbjuda energiutvinning ur kol ingår i ett större energi- och klimatpolitiskt paket för att gradvis fasa ut fossila bränslen och uppfylla klimatmålen. I botten finns mål som lagts fast internationellt, i EU och på det nationella planet. Förslaget måste bedömas som ett led i det sammanhållna regelverk som består av strategiska riktlinjer för energipolitiken och en rad lagstiftningsinstrument. En utfasning av kol bygger på regeringsprogrammet och senare mål och åtgärder som lagts fast i energi- och klimatstrategin.

Om Finland fasar ut kol som bränsle är det lättare att reducera dels de klimatskadliga utsläppen av växthusgaser, dels partikelutsläppen. Tack vare bestämmelserna kan Finland samtidigt gardera sig inför den kommande åtstramningen av målen för utsläppsminskningen inom den handlande sektorn. Frågan har således ett nära samband med åtgärderna för att utveckla utsläppshandeln och revideringen av lagen om utsläppshandel (RP 228/2018 rd — EkUB 26/2018 rd).

Å ena sidan kan förslaget ses som ett led i ett koldioxidsnålt energisystem, å andra sidan i ett bredare perspektiv som en satsning på en sund livsmiljö och nya energikällor. Vidare har förslaget kopplingar till målen för innovationer och investeringar inom bioenergi och cirkulär ekonomi.

Ekonomiutskottet anser förslaget vara motiverat och tillstyrker förslagen utan ändringar.

De viktigaste förslagen

Regeringen föreslår att ett förbud mot energiutvinning ur kol införs den 1 maj 2029. Förbudet ska gälla kraftverk och värmeverk som ingår i tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel. Det täcker in så gott som all energiutvinning ur kol i vårt land.

Tillsynen över förbudet ingår i Energiverkets ansvarsområde och den ska ordnas inom ramen för tillsynen över att lagen om utsläppshandel följs. Överträdelse av förbudet är förenat med en påföljdsavgift och Energiverkets beslut ska kunna överklagas till marknadsdomstolen.

Betänkande EkUB 33/2018 rd

Kol ska dock få användas efter den 1 maj 2029 när det är nödvändigt för försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten av värme eller el. Likaså ska det vara tillåtet att använda kol i industriella processer, exempelvis i tillverkning av stål och cement och inom kemisk industri. Också småskalig energiutvinning ur kol, bland annat på museijärnvägar och ångfartyg, ska vara undantagen lagens tillämpningsområde.

Grundlagsutskottets utlåtande

En av de viktigaste aspekterna i grundlagsutskottets utlåtande är förslaget samband med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i grundlagen. Förslaget innebär inskränkningar i både egendomsskyddet enligt 15 § och näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Grundlagsutskottet analyserar frågan i utlåtande GrUU 55/2018 rd — RP 200/2018 rd.

De föreslagna restriktionerna måste sättas i proportion till de miljö- och klimatmål som eftersträvas, och som i propositionen betraktas som betydande och därför är relaterade till 20 § i grundlagen. Målen hänför sig till den nationella energi- och klimatpolitiken, Parisavtalet och EU:s klimatpolitik och de rimmar enligt grundlagsutskottet väl med grundlagens 20 § om ansvar för miljön, som är en grundläggande fri- och rättighet.

Vidare anser grundlagsutskottet att den föreslagna inskränkningen i näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen är godtagbar och väl avvägd. Både i motiven till propositionen och i utlåtandet från grundlagsutskottet hänvisas det till att grundlagsutskottet ett flertal gånger har upprepat att företag och näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad. Vad beträffar egendomsskyddet i grundlagen anser grundlagsutskottet också att begränsningarna i propositionen är både godtagbara och proportionerliga. I utlåtandet understryker utskottet att begränsningen gäller alla energiverk generellt och att energiverken ges en lång övergångsperiod för att ställa om sin verksamhet innan begränsningarna träder i kraft. Grundlagsutskottet anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Samma synpunkter på egendomsskyddet och näringsfriheten kom upp när ekonomiutskottet frågade ut sakkunniga. Det ingår inte i ekonomiutskottets ansvarsområde att göra en konstitutionell bedömning och utskottet hänvisar därför på den punkten till utlåtandet från grundlagsutskottet. Ekonomiutskottet vill trots det peka på att synpunkter på kolbaserade investeringar och förändringar i omvärlden kan beaktas längre fram i avsnittet om energistödsprogrammet.

Mål, konsekvenser och alternativ

Förslaget måste ses som ett led i ett större projekt för att säkerställa att Finland gradvis frångår användningen av fossila bränslen i produktionen av energi och går i riktning mot ett utsläppsfritt energisystem. Indirekt kan förslaget ses som ett medel för att backa upp en energiomställning och att gynna innovationer och investeringar i förnybar energi.

I sitt utlåtande (MiUU 41/2018 rd — RP 200/2018 rd) har miljöutskottet en omfattande beskrivning av målen för klimatpolitiken, som är en av faktorerna bakom propositionen, och anser att kolförbudet är ett steg i rätt riktning och att förslaget är en konsekvent fortsättning på tidigare strategiskrivningar och åtaganden. Miljöutskottet går in på förslaget samband med internationella

Betänkande EkUB 33/2018 rd

åtaganden och understryker vikten av den så kallade 1,5-gradersrapporten, som den mellanstatliga klimatpanelen IPCC offentliggjorde i oktober 2018. Finland har gått med i alliansen för att fasa ut kol (Powering Past Coal Alliance), som uppmanar EU-staterna att sluta använda kol senast 2030 för att målen i Parisavtalet ska uppnås. Miljöutskottet understryker att Finland snabbt bör ta sikte på en utsläppsfri energiekonomi. Åtta riksdagspartier har lagt fast mål för energipolitiken, klimatpolitiken och utsläppsrätterna för att Finland ska kunna möta de kommande klimatutmaningarna.

När förslaget bereddes utvärderades och jämfördes många alternativ för att nå målet, det vill säga att fasa ur stenkol och uppfylla klimatmålen. Å ena sidan diskuterades det om energiutvinning ur kol kan upphöra på något annat sätt än genom förbud och å andra sidan jämfördes olika alternativ beträffande tidpunkten för när förbudet ska träda i kraft.

I propositionen läggs modeller fram för en lösning. Det rör sig om att strama åt utsläppsgrensarna, genomföra utsläppshandel, skärpa energiskatterna och förbjuda kol via elmarknadslagen samt ett så kallat nollalternativ. De har dock ansetts vara problematiska eller inte lika effektiva sätt att uppfylla klimatmålen som kolförbudet.

Det finns dock inga entydiga bevis för att ett förbud mot att använda stenkol har inverkan på koldioxidutsläppen. Rent marknadsmässigt har koldioxidutsläppen från kolkraftverk beräknats sjunka i basscenariot, där effekten av utsläppshandeln inte beaktas, från 3,6 till 2,5 miljoner ton koldioxid mellan 2025 och 2030. Ett stenkolförbud 2030 skulle sänka utsläppen till 1,4 miljoner ton 2030. Till följd av utsläppshandeln har ett förbud dock ingen direkt effekt för utsläppen på EU-nivå, om inte utsläppsrätter samtidigt annulleras eller förs över till reserven för marknadsstabilitet.

Sett i ett klimatperspektiv kan förbudet få mindre betydelse av att kol sannolikt huvudsakligen kommer att ersättas med biomassa. Användningen kommer att öka med 2—2,8 terawattimmar och delvis vara importbaserad. Förbränning av biomassa ger upphov till utsläpp av koldioxid och små partiklar. Koldioxidutsläppen från biomassa beaktas emellertid i växthusgasbalansen för markanvändningssektorn och de räknas inte in en andra gång vid förbränning. Kalkylmässigt ger förbränning av biomassa således inte upphov till koldioxidutsläpp.

Vid diskussionen om tidpunkten undersöktes effekterna om stenkol alternativt förbjuds 2025 respektive 2030. Tidpunkten spelar nämligen en roll för när ersättningsinvesteringar blir aktuella och vad investeringarna kommer att gå ut på. Självfallet inverkar tidpunkten också på utsläppen av växthusgaser. Ett stenkolförbud 2025 skulle sänka utsläppen till 2,1 miljoner ton redan 2025. Huvudsakligen till följd av de ekonomiska konsekvenserna, problemen med tidigare lagda investeringar och de konstitutionella aspekterna går regeringen in för att föreslå att förbudet införs i slutet av 2020-talet. Samtidigt anser regeringen det dock vara viktigt att det finns incitament för att fasa ut energiutvinning ur kol och ersätta den med förnybara och energisnåla energikällor snabbare än planerat med ett energistödsprogram och ett särskilt incitamentspaket.

Den energiutvinning som ska fasas ut beräknas uppgå till 3,4—4,3 terawattimmar 2029 och de flesta objekt kommer att sluta använda kol marknadsmässigt redan före det. Om ett förbud mot energiutvinning ur kol införs, kan det inte anses få ekonomiska konsekvenser för objekt där en an-

Betänkande EkUB 33/2018 rd

läggning som använder kol som huvudsakligt bränsle tas ur drift innan förbudet träder i kraft. Det kan hända att det behövs smärre extra investeringar i flerbränslekraftverk.

De största konsekvenserna skulle ett förbud 2029 ha för fjärrvärmenäten i Vasa och Helsingfors eftersom de huvudsakligen drivs med stenkol. De ekonomiska effekterna har i första hand ett samband med att de nuvarande anläggningarna tas ur drift i förtid och att det krävs ersättningsinvesteringar. Men man kan också tänka sig att den långa övergångsperioden ger möjligheter att införa ny energiteknik och energieffektiva lösningar.

Ekonomiutskottet anser att de grundläggande lösningarna i förslaget är befogade, om man ser till de mål som beskrivs ovan. Samtidigt anser utskottet det viktigt att de alternativ som väljs för att ersätta stenkol faktiskt minskar utsläppen av växthusgaser och att energistödsprogrammet främjar en övergång till koldioxidsnåla lösningar.

Försörjningsberedskap

Stenkol är ett viktigt bränsle med avseende på försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten i produktionen av el och värme. Kol kan lätt lagras och kol kan utvinnas från flera källor. Enligt propositionen ska kol dock få användas efter den 1 maj 2029 när det är nödvändigt för försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten av värme eller el. Lagen ska inte tillämpas när befogenheterna för myndigheterna under undantagsförhållanden har börjat tillämpas med stöd av 2 kap. i beredskapslagen. Den ska inte heller tillämpas på anläggningar som är godkända för effektreserven. Vidare tar lagen hänsyn till att det kan bli nödvändigt att utvinna energi ur kol för att säkerställa produktionen av el och värme vid en allvarlig störning eller för att trygga säkra leveranser av värme vid ett oöverstigligt hinder.

Propositionen uppskattas inte få några direkta konsekvenser för försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten vid produktion av el och värme. Ekonomiutskottet noterar att regeringen i motiven framhåller att den minskande användningen av kol överlag och oberoende av det kommande förbudet kan ha konsekvenser för försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten. Det hänger samman med att också importen av kol minskar och därmed importörens skyldighet att lagra stenkol. Till följd av denna generella utveckling anser ekonomiutskottet att det behövs en utredning av vilka nya mekanismer det behövs för att säkerställa försörjningsberedskapen för inhemska bränslen.

Utskottet påpekar att villkoren för undantagsförfaranden är mycket stränga och detaljerat beskrivna i 6 och 7 §. Det är i och för sig motiverat att villkoren är stränga och att bestämmelsen främst ska tillämpas vid force majeure. Bestämmelserna börjar dock tillämpas först den 1 maj 2029 och före det kan det ske stora och viktiga förändringar i omvärlden och på energimarknaden, påpekar utskottet. I det läget kan det hända att man redan innan förbudet träder i kraft måste granska om bestämmelserna om försörjningsberedskap och leveranssäkerhet behöver uppdateras. Förändringarna kan komma att kräva att de gällande bestämmelserna, bland annat lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen, måste ändras eller ny lagstiftning införs.

Betänkande EkUB 33/2018 rd

Förbudet mot stenkol och utsläppshandeln

Förslaget om förbud mot att använda stenkol har ett nära samband med systemet för utsläppshandel, som är det viktigaste styrmedlet i EU:s ambitiösa klimatpolitik. Vår nationella lag om utsläppshandel har nyligen setts över (EkUB 26/2018 rd — RP 228/2018 rd). I lagen bemyndigas statsrådet att annullera utsläppsrätter, om elproduktionskapacitet på finländskt territorium stängs på grund av ytterligare nationella åtgärder. Ändringen beror på direktivet om utsläppshandel, som ger medlemsstaterna rätt att annullera utsläppsrätter om elproduktionskapacitet på en medlemsstats territorium stängs av på grund av ytterligare nationella åtgärder. I Finland kan i synnerhet det föreslagna förbudet mot att använda stenkol för energiutvinning möjliggöra annulleringar av utsläppsrätter. I betänkande EkUB 26/2018 rd framhåller utskottet att möjligheten att annullera utsläppsrätter är ett viktigt sätt att effektivisera utsläppshandelns funktion. Samtidigt understryker utskottet att det parallellt gäller att beakta hur åtgärden är förenlig med och faktiskt samverkar med reserven för marknadsstabilitet.

Enligt utskottet är det angeläget att undersöka hur systemet med utsläppshandel kan vidareutvecklas och tillämpningsområdet utvidgas. Här hänvisar utskottet till synpunkterna i miljöutskottets utlåtande MiUU 41/2018 rd. Vidare är det viktigt att koppla utsläppshandeln till innovationer och finansiering av klimatprojekt. En annan fråga som bör utredas är på vilket sätt styrmedlen är relaterade till åtgärder på det nationella planet, bland annat energistöd som behandlas i det följande. Dessutom måste man se till att systemen är kompatibla.

Kolförbud, energiomställning och stödsystem

Med avseende på måluppfyllelsen är det av stor betydelse att investeringarna för att ersätta kol riktas in på rätt saker. Också miljöutskottet påpekar i sitt utlåtande att det med avseende på miljöpåverkan är viktigt att stenkol ersätts med andra än förbränningsbaserade system och att detta vägs in i besluten om energistöd under de kommande regeringsperioderna.

Energiomställningen innebär möjligheter att producera värme och energi utan fossila bränslen, att utnyttja bioenergi framför allt som reglerkraft och att övergå till en utsläppsfri energiekonomi. I den processen spelar vind, sol, geotermisk energi och hållbart producerad biomassa en nyckelroll. Likaså kommer innovationer för större energieffektivitet och energisparåtgärder att inta en framskjuten position. I takt med att intelligenta energinät och decentraliserad energiproduktion gör sitt intåg kommer slutanvändarna att få en mer aktiv roll på energimarknaden.

Energiformer som ersätter stenkol måste också stödjas med ekonomiska styrmedel. Inte minst beträffande det föreslagna energistödet gäller det att se till att stödinsatserna går till projekt för att främja koldioxidsnåla uppvärmningssystem och i synnerhet också till pilot- och försöksprojekt för att ta fram ny teknik som inte bygger på förbränning.

Energistödsprogrammet ska kompletteras med ett incitamentspaket för stora städer som frivilligt går in för att slopa stenkol i snabbare takt fram till 2025. Hälften av incitamentspaketet ska inriktas på städernas investeringar i kraftvärmeproduktion och den andra hälften på att främja investeringar som de gör för att ersätta stenkol och som bygger på ny teknik, men inte på förbränning.

Betänkande EkUB 33/2018 rd

Det kan exempelvis vara värmelager, geotermisk energi och stora värmepumpar. Incitamentspaketet ska enligt planerna uppgå till 90 miljoner euro.

Ekonomiutskottet tog ställning till incitamentspaketet vid behandlingen av ändringar i lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor och lagen om kompensationsområden för vindkraft (EkUB 6/2018 rd — RP 175/2017 rd). Utskottet ansåg då att paketet behövs, i synnerhet för att stödja utvecklingen av kraftvärmeverk och för att fasa ut stenkolk. Samtidigt underströk utskottet att stödpaketet i tillräcklig utsträckning måste väga in den potential som ny teknik för att ersätta kol har när det gäller att genomföra en energiomställning. Behovet av att vidareutveckla systemet med energistöd bör ses i ett helhetsperspektiv, och man måste försäkra sig om att styrsystemen inte överlappar varandra.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet anser ett förbud mot stenkolk vara motiverat och ett konkret sätt att uppfylla utsläppsmålen och stödja energiomställningen. Det är också en viktig signal om att Finland åtar sig att främja klimatlösningarna. Måluppfyllelsen talar i själva verket för en mer ambitiös tidsplan för att fasa ut kol. Samtidigt kommer förändringen i de flesta anläggningar sannolikt att ske redan före den utsatta tiden. Även om branschaktörerna kommer att ha en del kostnader för att genomföra förslaget, kan de ekonomiska konsekvenserna kompenseras med att energistödsprogrammet riktas in på investeringar som ersätter kol. Ekonomiutskottet noterar också att miljökonsekvenserna av förbudet inte är entydiga, utan att de beror på såväl kompenserande energiformer som utsläppshandelns funktion. Det är således av största vikt att de energiformer som ersätter stenkolk faktiskt medverkar till en övergång mot en utsläppsfri energiekonomi. Avslutningsvis framhåller utskottet att fokus i stödsystemen bör förflyttas från att stödja produktion till att stödja innovationer och investeringar i utsläppsfri energiekonomi.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 200/2018 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 33/2018 rd

Helsingfors 7.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Martti Mölsä blå
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Touko Aalto gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.