

Ekonomiutskottets betänkande 47/2010 rd

Statsrådets naturresursredogörelse till riksdagen: Smart och ansvarsfull naturresursekonomi

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 december 2010 statsrådets naturresursredogörelse till riksdagen: Smart och ansvarsfull naturresursekonomi (SRR 11/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har jord- och skogsbruksutskottet samt miljöutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (JsUU 31/2010 rd och MiUU 29/2010 rd) återges efterbetänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Mika Honkanen, arbets- och näringsministeriet
- rådgivare Matti Nummelin, utrikesministeriet
- specialmedarbetare Outi Honkatukia, finansministeriet
- miljödirektör Veikko Marttila, jord- och skogsbruksministeriet
- kanslichef Hannele Pokka, miljöministeriet
- direktör Eeva Hellström, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- forskningschef Erja Turunen, Statens tekniska forskningscentral
- statistikdirektör Leena Storgårds, Statistikcentralen
- professor Tapani Vuorinen, Aalto-universitetets Högskola för kemiteknik

- forskningschef Pekka Nurmi, Geologiska forskningscentralen
- industriombud Jorma Hannulabacka, Försörjningsberedskapscentralen
- divisionschef Teija Lahti-Nuutila, Tekes - utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- landsdirektör Aija Jantunen, Kemira Oyj
- verkställande direktör Jouko Kinnunen, Motiva Oy
- direktör Pekka Tuovinen, Neste Oil Oyj
- verkställande direktör Tuomo Mäkelä, Outokumpu Mining Oy
- direktör för affärsverksamhetssektor Jaakko Jokinen, Pöyry Management Consulting Oy
- direktör Timo Heikka, Stora Enso Oyj
- intressebevakningsdirektör Riitta Brandt, Valio Oy
- expert Jouni Lind, Finlands näringsliv
- expert Pia Oesch, Finsk Energiindustri rf
- generalsekreterare Olavi Paatsola, Kaivannaisteollisuus ry
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustri rf
- expert Sirpa Silander, Teknologiindustrin rf
- diplomingenjör Pia Rämö, Infra ry, även som representant för Byggnadsindustrin RT rf
- ombudsman Eero Yrjö-Koskinen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Itä-Suomen yliopisto
- Akava r.f.

- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- Kemiindustrin
- Finlands Advokatförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Redogörelsens utgångspunkter

Regeringen motiverar i sin redogörelse varför det behövs en samordnad naturresurspolitik och ställer upp en rad strategiska mål och strategier med förslag till konkreta åtgärder att gå vidare från. Faktaunderlaget består av analyser av de viktigaste förändringskrafterna och förändringstrenderna inom naturresurspolitiken, nuläget i användningen av naturresurser, de strategier som genomförts hittills och de utmaningar vi står inför. Regeringens vision är att Finland 2050 ska vara en ansvarsfull föregångare inom en smart naturresursekonomi.

Med en samordnad naturresurspolitik eftersträvar man ett integrerat arbetssätt för att bättre kunna ta hänsyn såväl till kopplingen mellan olika slag av naturresurser som sambandet mellan naturresurser och klimat- och energipolitik. Ambitionen är att sammanföra de nuvarande separata utvecklingsplanerna till en samordnad struktur för naturresurspolitiken i Finland. Veterligen kommer den att ha en bredare täckning än någon annan i världen hittills.

Jord- och skogsbruksutskottet och miljöutskottet har i sina utlåtanden omfattat av de viktigaste strategierna i redogörelsen. Miljöutskottet har särskilt sett på sambandet mellan naturresurspolitik och klimatpolitik och på hur bioekonomi och miljöaspekter kan samordnas. Jord- och skogsbruksutskottet gör i sitt utlåtande en bred utvärdering av Finlands biopotential ur skogsbrukets, jordbrukets och livsmedelsekonomins synvinkel.

Ekonomiutskottet anser att redogörelsen är bra och behövlig. Den har fått ett positivt mottagande inte bara av de utskott som lämnat utlåtanden

utan också av sakkunniga som hörts i ekonomiutskottet. Den lyfter på ett förtjänstfullt sätt fram behovet av en samordnad naturresurspolitik och ritar upp en möjlig väg att gå vidare på. Även om strategierna fortfarande är förhållandevis generella ger det en tillräckligt substantiell grund för fortsatt arbete. Förberedelser har gjorts genom en lång rad utredningar som ett stort antalet experter inom olika områden har bidragit till. Det ger en god grund för det breda samarbete som behövs.

Om man vill fördjupa olika aspekter på naturresurspolitiken kommer det att kräva en mer omfattande behandling också i riksdagen, men det har den tillbudsstående snäva tidsplanen inte gett några möjligheter till här. Betänkandet tar upp de skäl som talar för en samordnad naturresurspolitik och ser på de viktigaste temana som ingår i den.

Naturresurser

Den internationella utvecklingen

Befolkningstillväxten, allt fler extrema väderfenomen och den ökade industriella produktionen inte minst i länder i utveckling har lett till växande efterfrågan på naturresurser och delvis också till brist på dem. Den strategiska betydelsen av vatten, biomassa, livsmedel, jord och mineraler blir ännu mer accentuerad under kommande år. Enligt FN:s millennieutvärdering (Millennium Ecosystem Assessment) har så mycket som två tredjedelar av de ekosystemtjänster som är viktiga för människan försvagats eller ställts på spel. Trots att industriländernas koncentrerings på serviceproduktion ökar och naturresurser eventuellt utnyttjas mindre intensivt, har användningen av naturresurser globalt sett hela ti-

den ökat och kommer ännu i flera decennier att öka i länder i utveckling.

Nu har också EU reagerat på situationen. Kommissionen har på senare tid låtit utarbeta flera studier och strategier om tryggad råvaruförsörjning¹. I sin råvarupolitik lyfter EU starkt fram resurseffektiviteten och hur råvaruförsörjningen ska tryggas både inom EU och från tredjeländer. Kommissionen bedömde till exempel i sitt meddelande Ett resurseffektivt Europa att efterfrågan på högteknologiprodukter kommer att öka behovet av sällsynta jordartsmetaller tiotals gånger om fram till 2030. Det är beskrivande för det globala läget att utvinningen av de här råvarorna har koncentrerats till råvarukällor som ägs av Kina. Kina producerar upp till 90 procent av en del av mineralerna. Gruvmineralerna har redan blivit ett industri- och handelspolitiskt redskap, för till exempel Kina begränsar exporten av dem. Problemen med tillgången på naturresurser erkänns i EU, men man har ännu inte lyckats ta fram metoder att åtgärda situationen.

Framtidsutskottet ser i sin utredning² om biobranschen ett sådant scenario att produktionen polariseras mellan en storskalig och kapitaldominerad agribusinessmodell och en modell för småskalig arbets- och kunskapsdominerad produktion. De två modellerna kommer att konkurrera med varandra i produktionen av näring, fiber och energi i alla länder med bioproduktion att räkna med. Framtidstrenden är också att kunskap lyfts starkare fram än någonsin. Det bottenar i en starkt kund- och efterfrågetillvänd forskning och utveckling.

Ekonomiutskottet poängterar att Finland i internationella sammanhang aktivt bör främja må-

len för en hållbar användning av naturresurserna. Finland har ett bra läge med tanke på beslutsfattandet i EU att inta en ledande roll i den fortsatta beredningen av unionens naturresurspolitik. Det behövs ett aktivt grepp, för unionslagstiftningen anger till stor del ramarna till exempel för en effektivare användning av material och energi, återvinning och materialåtervinning (avfall/biprodukter).

Tack vare den kunskapspotential vi redan har och en fortgående utveckling av den har vi en god grund också för internationell konkurrens och ökad export. Våra innovationspolitiska strategier stöder redan nu ovan beskrivna efterfrågedominerande modell.

Finland

Det finns gott om förnybara (inte minst bio- och vattenresurser) och icke förnybara (framför allt mineraler) naturresurser i Finland som vår ekonomi i stora delar bygger på. I relation till folkmängden är Finland exceptionellt rikt på naturresurser. Vår naturresursekonomi backas upp av våra rikliga skogs- och vattenresurser och den Fennoskandiska skölden med sina mineraler. Vår biokapacitet per capita hör till de högsta i världen. Å andra sidan försvagas den av att vår konsumtion ökar. Det uppskattas (Global Footprint Network) att vår konsumtion 2029 överskrider naturens förnyelsekapacitet.

Bedömningen talar för det som starkt framhålls i redogörelsen att det behövs bättre energi- och materialeffektivitet, fler slutna kretslopp och mer forskning och utveckling. Det är viktigt att upprätta ett nationellt material- och energieffektivitetsprogram som anger hur vi ska uppnå vår potential för en effektivare naturresurs- och energianvändning, hur vi ska lägga upp målen och ta fram indikatorer för uppföljningen.

Bioekonomin. Jord- och skogsbruksutskottet ger i sitt utlåtande en heltäckande beskrivning av vår biopotential. Det ser stora möjligheter att öka användningen av våra betydande naturresurser inom åkerbruk och livsmedelsekonomi utan risk för en hållbar naturresursekonomi. Enligt utlåtandet har Finland tack vare sina breda och

¹ T.ex. kommissionens meddelande Ett resursstarkt Europa, KOM(2011) 21; kommissionens meddelande "Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials", COM(2011) 25; "The raw materials initiative — meeting our critical needs for growth and jobs in Europe", COM(2008) 699 och rapporten "Raw materials policy — 2009 annual report" från kommissionens generaldirektorat för handel.

² Löytöretkiä biopolitiikkaan — Suomen biopolitiikan haasteita ja näkökulmia globaaleissa puitteissa 2010—2050; Framtidsutskottet publikation 1/2010.

rikliga bioresurser, sitt kunnande och sin starka och reformvänliga skogsindustri och sitt jordbruk alla chanser att ligga i utvecklingens framkant inom bioekonomin.

Trädbeståndet i Finland växer årligen med omkring 100 miljoner kubikmeter. Enligt vissa bedömningar är avverkningen av gagnvirke bara ungefär 75 procent av vad en hållbar avverkning skulle ha medgett. Skogsflis (gren- och toppmassa, småvirke, stubbar och rotvärtor) utgör redan nu en betydande energikälla som kommer att utnyttjas i mycket större omfattning på grund av målen för ökad användning av förnybar energi. Den årliga teknisk-ekonomiska potentialen för skogsenergi uppskattas till ca 15 miljoner kubikmeter, som hittills utnyttjats till mindre än hälften (2010 drevs omkring 6 miljoner kubikmeter). Klimat- och energistrategin ställer 12 kubikmeter som mål för den årliga användningen av skogsflis. Om virkesanvändningen ökar inom de här gränserna bedöms den inte äventyra industrins tillgång på gagnvirke och inte heller försvaga kolsänkorna.

Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar i sitt utlåtande att redogörelsen snarare är alltför försiktig i sina bedömningar av användningen av skogarna. För att trä ska kunna utnyttjas i större skala och effektivare för industrin kräver det bland annat en bättre drivingslogistik. Det behövs bättre transportförbindelser på landsvägar, järnvägar och vattenvägar. Behoven måste beaktas i kommande infrastruktur- och logistiklösningar.

Det finns en betydande bioekonomisk potential också i jordbruks- och livsmedelsproduktionen. Det finns omkring 2,3 miljoner hektar åkermark i Finland; för självförsörjning på livsmedel behövs det ca 1,8 miljoner hektar. Återstående 500 000 hektar kan användas till exempel för integrerad och mångsidig produktion av mat, fodermedel, energi, protein- och oljeväxter, biobränslen och biomaterial. Olika biomassors sidoströmmar är många och bara en bråkdel av den biomassa som produceras slutar som livsmedel för konsumtion. Också i den här sektorn är det möjligt att öka materialeffektiviteten avsevärt.

Bioekonomin omfattar också myrar och torvmarker, som utgör inemot en tredjedel av Finlands areal (10 miljoner hektar). Omkring hälften av myrarna är utdikade för skogsbruk, ca 70 000 hektar har röjts till åkrar och omkring 60 000 hektar per år används för torvproduktion. Av den nuvarande myrarealen är omkring 1,13 miljoner hektar skyddad myrmark (ca 13 procent av den totala arealen) och dessutom finns det omkring 3 miljoner hektar som inte används för produktion. I dagens läge spelar torven en viktig roll inte minst som ersättande bränsle för stenkol i kraftvärmeproduktion. Torven står för omkring 7 procent inom vår totala energiförbrukning. Ekonomiutskottet anser att det nyligen utarbetade förslaget till nationell strategi³ för myrar och torvmark är en bra grund för fortsatta utredningar och ett viktigt komplement till den nationella naturresurspolitiken.

För bioekonomin bör målet vara att alla sidoströmmar av produktionen antingen utnyttjas eller återförs till det naturliga kretsloppet. Här spelar decentraliserade produktionsmodeller en viss roll. De minskar behovet av att transportera naturresurser, möjliggör en smidig användning av råvaror, bidrar till ett effektivare materialkretslopp, stärker den regionala ekonomin och förbättrar försörjningsberedskapen. Användningen av lokala energikällor, som biogaser och avfall som uppstår lokalt inom jordbruket, ökar materialeffektiviteten. I takt med att tekniken utvecklas blir också småskalig produktion energi-effektivare.

Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det behövs ett program för effektivare biomassaproduktion för att trygga råvaruförsörjningen inom bioekonomin. Där bör anges aktiva metoder för att producera biomassa som beaktar skogsägarnas behov. Programmet bör täcka in hela produktionskedjan allt från produktion av biomassa och drivningsmetoder till logistik. Det bör också ta hänsyn till de krav som markanvändningen, biodiversiteten och natur-

³ Förslag till en nationell strategi för hållbart och ansvarsfullt användande och skydd av myr- och torvmarker, JSM 2011:1.

skyddet ställer. Ekonomiutskottet menar att programmet skulle kunna fungera som pilotprojekt för hur verksamhetsmodellerna inom en hållbar naturresurspolitik genomförs i praktiken.

Mineralekonomin. Finland har ypperliga möjligheter att bryta mångdubbelt mer gruvmineraler. Arbets- och näringsministeriet bedömer att brytningen kommer att öka från ca 4 miljoner ton 2008 till så mycket som 70 miljoner ton per år 2020. I vår berggrund finns förekomster av flera metallmalmer (framför allt: kobolt, krom, guld, koppar, litium, nickel, palladium, järn, zink, uran och vanadin) och industrimetaller (inte minst: apatit, dolomit, ilmenit, kalcit, kaolin, kvarts, fältspat, magnecit, talk och wollastonit). Den viktigaste stenarten är täljsten.

Kommissionen publicerade sommaren 2010 en rapport⁴ som bland 40 kritiska råvaror plockar ut de 14 mest kritiska industrimineralerna och övriga råmaterialen för industrin i EU. Man bedömer att det finns moderata eller goda förekomster av åtta av materialen i Finland; tre av dem (kobolt, niob och platina) bryts redan nu eller finns i planerna för gruvprojekt. Utöver dem förekommer det i vår markgrund flera gruvmineraler som av EU klassas som mycket betydelsefulla eller betydelsefulla. Enligt nuvarande kunskap är det bara Finland och Sverige bland EU-länderna som har en betydande potential för utvinning av kritiska råmaterial. Ju knappare det blir om naturresurserna och ju högre priserna stiger, desto mer lönsamt blir det att utvinna allt mindre förekomster. För finländska företag öppnar det nya affärsmöjligheter att ta fram mer miljövänliga gruvprocesser. Vi har redan nu högkvalitativ kompetens på såväl apparat- och maskintillverkning som processer. Det är talande att omkring 70—90 procent av sådan underjordsteknik som utnyttjas globalt i gruvor härstammar från finländska och svenska företag.

Vattenhushållning. Vatten är den viktigaste naturresursen för människan, naturen, jordbruket

och industrin. Över 10 procent av markytan i Finland är täckt av vatten. Det finns gott om möjligheter att använda vatten effektivare, men för det krävs det teknisk utveckling. Med hjälp av tekniken kan vi höja potentialen för att utnyttja vatten genom att återvinna vatten och genom att använda havsvatten och avloppsvatten.

Det finns redan nu stor kompetens på vattenteknik i Finland. Världsmarknaden för vatten uppgår årligen till 300—350 miljarder euro och ökar med 10 procent per år. Det finns omkring 300 företag i vattensektor i Finland. I framtiden kommer vattenkemikalier och vattenhanterings-teknik att vara viktiga affärsområden. Det finns möjligheter till ny affärsverksamhet inte minst när det gäller att mäta och följa upp vattenförsörjningsnätverkens kondition, vattenkvaliteten och vattenresurserna och att förädla informationen för olika användargrupperns behov. Informationen kan utnyttjas till exempel för att optimera industriprocesser, hantera översvämningsrisker eller besluta var saneringsinvesteringar ska sättas in.

Nya sektorer. I framtiden kan slutprodukter av trä bestå till exempel av nya material, kemikalier, läkemedel eller hälsofrämjande beståndsdelar i livsmedel. Vid sidan av traditionella användningssätt har vi numera också naturprodukter och ersättningar för kolbindning.

Förädlingsvärdet kan höjas också på moderna produkter. Som exempel kan nämnas smarta förpackningar som man arbetar på att ta fram. Det forskas också i utvinning av nya bioråvaror. Att utnyttja alger som råvara för biobränslen och att producera väte med hjälp av bakterier från blågröna alger och solljus kan bli framtida framgångsprodukter också på den internationella marknaden. Också nya typer av processer, som att framställa biologiskt kol ur träflis, är under utveckling. Det finns efterfrågan på nya lösningar, för marknaden för förnybar energi har ökat med i genomsnitt 20 procent per år.

Ekosystemtjänster. Vid sidan av naturresurser tar redogörelsen upp ekosystemtjänster, som avser all materiell och immateriell nytta som män-

⁴ "Critical raw materials for the EU", rapport från RMSG-arbetsgruppen juni 2010.

niskan har av naturen. Mänsklighetens liv och välfärd och tillgången på ekosystemtjänster grundar sig på biodiversiteten och de funktioner som den upprätthåller.

Ett begrepp som i sig inbegriper alla former av naturresurser är behövt i sig redan för att samma tjänst kan innefatta någonting materiellt och immateriellt på samma gång. Som exempel kan nämnas rekreation och turismtjänster som för att möjliggöra ett immateriellt utbud kan kräva omfattande byggnation. I redogörelsen täcker ekosystemtjänster ibland in både immateriella och materiella tjänster, ibland helt immateriella tjänster (t.ex. kapitel 4.4). Innehållet i termen behöver preciseras till exempel på det sätt som miljöutskottet föreslår i sitt utlåtande.

Ekosystemtjänsterna har samband med det pågående Metso-handlingsprogrammet, som lyfts fram i både jord- och skogsbruksutskottets och miljöutskottets utlåtanden. Programmet Metso är en frivillig ordning som stöder handel med naturvärden och som möjliggör inkomster för skogsägaren av att skydda och vårda skogsnaturen. Ekonomiutskottet bedömer att det uppstår ännu fler nya modeller för affärsverksamhet för att utnyttja immateriella ekosystemtjänster.

Behovet av en naturresurspolitik

Naturresurserna är förknippade med många viktiga sektorsfrågor, men det finns också allt fler gemensamma faktorer. Den skärpta internationella konkurrensen om de minskande naturresurserna har många protektionistiska drag och gör att det behövs en samordnad nationell syn på naturresurserna. En viktig gemensam faktor är klimatförändringen och i det sammanhanget de klimat- och energipolitiska villkoren och målen. Det här sambandet tas upp både i redogörelsen och i miljöutskottets utlåtande.

Sambandet mellan olika sätt att utnyttja naturresurserna är närmare än någonsin. Redan nu har intresserade parter inom olika sektorer ett mycket nära samarbete. Exempelvis arbetsgruppen för bioekonomi går över sektorsgränserna och förenar de parter som producerar och bereder biomassa kring en gemensam strategi. Analogt har

arbetsgruppen för en mineralstrategi förenat aktörer inom gruvsektorn. Men bioekonomin och mineralekonomin har analyserats som två ganska separata sektorer och några synergier mellan dem går det ännu inte att peka på. Gränserna mellan olika naturresurser och olika sätt att använda dem har blivit alltmer diffusa.

Innovationer följer inte heller några sektorsgränser utan uppstår snarare precis i gränssnittet mellan olika sektorer. Metoderna för att främja samarbete mellan olika sektorer kan påskynda uppkomsten av nya lösningar. För ett övergripande naturresurstänkande talar också redogörelsens syn på ekosystemet som en gemensam faktor för allt utnyttjande av naturresurser, såväl materiellt som immateriellt.

Ekonomiutskottet anser att naturresurspolitiken har många beröringspunkter inte bara med klimat- och energipolitiken utan också med konkurrens- och handelspolitiken. Metoderna inför de minskande naturresurserna är också gemensamma. Framför allt behövs det mer material- och energieffektivitet i användningen av naturresurser.

Klimat- och energipolitiken

Klimatförändringen och åtgärderna för att begränsa konsekvenserna av den inverkar på många sätt på naturresurspolitiken. Klimatförändringen inverkar på förekomsten av naturresurser, deras kvalitet, regionala fördelning och möjligheterna att utnyttja dem. Den ökar bristen på vissa naturresurser, vilket i sin tur ökar konkurrensen och höjer priset och gör det nödvändigt att arbeta för en mer hållbar användning av naturresurserna. Bristen och åtgärderna mot klimatförändringen fungerar å andra sidan som ett incitament för att ta fram ersättande produkter och effektivare teknik genom nya innovationer. Ekonomiutskottet har betraktat frågan ur många olika synvinklar bl.a. i sitt betänkande om klimat- och energiredogörelsen (EkUB 9/2009 rd).

Man försöker motarbeta konsekvenserna av klimatförändringen genom handel med utsläppsrätter. Utsläppshandeln ska uppmuntra till att ersätta fossila bränslen med kolsnåla energikällor och minska energiförbrukningen genom bättre

energieffektivitet. Detta förväntas öka användningen av förnybara bränslen. Dessutom har EU angett nationella mål för en ökad användning av förnybar energi; för Finland betyder de att andelen förnybar energi av den totala energin ska höjas till 38 procent fram till 2020. Med nuvarande teknik betyder det ökad användning inte minst av biomassa för att producera energi. EU:s mål är att energieffektiviteten ska höjas med 20 procent fram till 2020.

Om användningen av förnybar energi ökar i betydande grad, skapar det ett korstryck på tillgången på naturresurser för olika ändamål och behovet av att använda dem på ett sätt som ger största möjliga mervärde. Finland har som sagt gott om potential för ökat utnyttjande, men på global nivå räcker den nuvarande tekniken inte till för att täcka behovet av förnybar energi. Pöyrys kalkyler är mycket beskrivande för situationen för biobränslen. Om all träråvara och säd som årligen skördas i världen (inbegripet ris och majs) användes till råvara för flytande biobränslen, skulle de täcka bara något över 50 procent av det totala behovet av drivmedel i världen. Kalkylen beskriver mycket väl hur viktigt det är att samtidigt överväga olika sätt att nå de klimatpolitiska målen och tillgången på dem också i ett globalt perspektiv.

Konkurrenskraft och innovationer

Sektorstänkandet kommer fortfarande fram i forskningen, även om det också pågår vissa horisontella projekt. I regel forskas det i frågor som har med bio- och mineralekonomi och vattenhushållning att göra i olika institutioner eller enheter. Det finns ändå ett klart behov också av tvärfacklig kompetens på naturresurser. De här aspekterna behöver uppmärksammas bättre i planerna för undervisningen.

Naturresurserna är grunden för Finlands konkurrenskraft och för nya innovationer. Skogsindustrin, gruvindustrin och delvis också teknologiindustrin är beroende av tillgången på nationella naturresurser och på att de används på ett hållbart sätt. Redogörelsens vision förutsätter i sin tur en livskraftig industri, för innovationer uppstår där var det finns produktion.

Tack vare vår energidominerade industri har det uppkommit starka företag inom området energi- och materialeffektivitet, som styrning och reglering av industriprocesser. Finland har också legat i utvecklingens framkant när det gäller slutna vattenkretslopp och bättre vatteneffektivitet inom skogsindustrin. Dessutom ligger vi i framkant när det gäller att utvinna förnybar energi, om man ser till andelen förnybar energi av den totala energiproduktionen eller bioenergin. Som "biprodukt" till gruvindustrin har det uppstått energi- och materialeffektiv fortsatt metallberedning, apparat- och maskintillverkning och olika slag av tjänsteföretag.

Knapphet kommer att alstra nya innovationer. Marknaden för energieffektivitet beräknas till exempel växa snabbare än marknaden för energiproduktion. Knappheten styr produktionen mot slutna kretslopp och höjer värdet på material som vi fortfarande klassar som avfall. Bedömningen är att också avfall i framtiden kommer att ha ett pris som motsvarar dess materialåtervinningspotential. Nuläget där återvinning kan bli dyrare än användning av ny råvara är inte hållbart.

Fortsatta åtgärder

I redogörelsen anges fyra strategiska mål och fyra förändringsområden där strategierna ska genomföras. De strategiska målen är: "1. Naturresursekonomin och kompetensen och tjänsterna i anslutning till den bildar ett viktigt mervärde och en viktig källa till välfärd; 2. Naturresurserna utnyttjas på ett material- och energieffektivt sätt med strävan att kretsloppet sluts, vilket minskar växthusgasutsläppen och avfallet och vilket inte äventyrar naturens ekosystemtjänster; 3. Finlands förändringsberedskap har tryggats med tanke på de kritiska naturresurserna och i närproduktionen skapar lösningarna lokal välfärd samt 4. Finland är en uppskattad påverkare i internationella naturresursfrågor".

Strategins mål är enligt utskottets uppfattning motiverade. Det lyfter fram följande fortsatta åtgärder för att genomföra målen i redogörelsen.

En ansvarsfull ledning av naturresurspolitiken

Det nuvarande systemet där kontrollen över naturresurserna är strikt uppdelad mellan olika ministerier stöder självfallet inte ett integrerat arbetssätt på bästa möjliga sätt. Det splittrade beslutsfattandet har bidragit till att planer och strategier har upprättats för enskilda naturresurser både nationellt och regionalt. Också lagstiftningen har blivit sektoriell och metoderna skiljer sig på vissa punkter från varandra.

En samlad naturresurspolitik kräver samordning över sektorsgränserna. Målet bör vara att nyttja de nuvarande strukturerna, inte att skapa en ny hierarkisk modell. En tänkbar struktur är den modell för statlig koncernledning⁵ som tagits fram av Sitra. Den möjliggör en koppling mellan naturresurspolitiken och olika politikområden, som den ekonomiska politiken och miljö-, närings- och innovationspolitiken. Med hjälp av en horisontell ledningsmodell kan man ställa upp och tillämpa samordnade mål och arbetssätt utan att skapa nya förvaltningsstrukturer, öka resurserna eller rucka på ansvarssektorer. För framgång i det fortsatta arbetet krävs det engagemang och kapacitet för förändringsledarskap av aktörerna. Målet bör vara en flexibel modell som medger horisontellt substansledarskap med förmåga att omsätta de senaste forskningsrönen i konkreta åtgärder i samarbete med intressegrupper. I redogörelsen föreslås en naturresurspanel som ska hjälpa till att greppa helheter till underlag för beslut.

Naturresurserna är förknippade med olika slag av politiska betoningar och delvis också sinsemellan motstridiga krav. Det krävs beredskap för sådana situationer och ett klart beslutsystem för att eventuella intressekonflikter ska kunna lösas.

⁵ Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta (Sitrans utredningar 21/2010) och Muutos on mahdollisuus — viisi ehdotusta seuraavalle hallitukselle 2011—2015 (ISBN:979-951-563-757-4).

Framtidskompetens och innovativa lösningar

En ansvarsfull naturresurspolitik kräver både mer kunskap och större satsningar på kompetens och teknisk utveckling.

I dagens läge finns det tillgång till alltför lite framforskad kunskap och det finns motstridigheter i den. Det finns gott om statistik, men den är splittrad. I Finland produceras det varje år 58 olika typer av statistik om naturresurser och dessutom skrivs det olika slag av rapporter för internationell statistik. I till exempel miljösektor skrivs det årligen fler än 350 rapporter. I stället för nya rapporteringsförpliktelser behöver de nuvarande utnyttjas effektivare och det gäller också att se på om de är rätt fokuserade. Att statistiken över naturresurserna är sektorsspecifik gör det svårt att bilda sig en övergripande uppfattning om naturresurserna och om de materiella och ekonomiska flödena i anknytning till dem. Det framgick till exempel i samband med arbetet i arbetsgruppens för bioekonomi att det är mycket svårt att plocka ut det bioekonomiska mervärdet, sysselsättningen osv. ur den nuvarande statistiken. Dessutom behövs det ett mer omfattande prognosarbete och samhällsekonomisk konsekvensbedömning som tar hänsyn till sambandet mellan naturresurser.

Ekonomiutskottet omfattar det som sägs i redogörelsen om att statistiken över det samhällsekonomiska materialflödet och modeller för miljökonsekvensbedömning och miljö- och naturresursräkenskaper behöver tas fram i anknytning till nationalräkenskaperna.

Det krävs ett bredare perspektiv i forskning, utveckling och innovation. Det gäller att överväga hur finansieringen ska fokuseras för att stödja sektorssamarbetet på bästa tänkbara sätt. Det är allmänt känt att det är precis i gränssnittet mellan olika sektorer som de bästa förutsättningarna för innovationer finns. Ett av de viktigaste områdena som behöver utredas har med potentialen för bättre materialeffektivitet att göra.

Ett nära samarbete mellan förvaltning, forskning och företag är ett livsvillkor. Det nya center för vetenskap, teknologi och innovation, SHOK, som föreslås i redogörelsen är i sig lovligt, men det måste mera till än bara myndig-

hetsbeslut, det kräver en gemensam vision av alla tre områden.

Möjliggörande strukturer

Samhället måste ha förmåga att anpassa sig till nya verksamhetsmodeller och att se över sina strukturer. Många planeringsmetoder, förvaltningsförfaranden och lagstiftningen måste uppdateras för att stödja en mer övergripande inställning till naturresurserna. Strukturerna ska möjliggöra helt nya affärsmodeller, som nätverksekonomi, ökad återvinning, materialåtervinning och lokal produktion. Naturresurserna ska också vägas in i planeringen av områdesanvändningen. Det gäller också att beakta att det för utvinning av naturresurserna krävs fungerande infrastruktur och kvalificerad arbetskraft.

Tillståndspedurer. Användningen av naturresurser är reglerad i flera olika lagar som karaktäriseras av ett stelbent tillståndssystem i flera steg med tillståndansökningar, myndighetsinstanser och utfrågnings- och besvärprocesser. Det är mycket svårt att följa upp hur utfrågnings- och tillståndspedurer i anknytning till samma projekt fortskrider för att de inte är samtidiga och för parterna är det besvärligt att få ett grepp om sina rättigheter och skyldigheter i olika processer. Tillståndspedurer betyder också överlappande arbete, som skulle kunna undvikas om tillståndskraven samordnades och utredningar som redan lämnats i samband med en tillståndspedur utnyttjades i en annan. Tillståndsförvaltningen behöver skyndsamt ses över i sin helhet. Målet bör vara ett förfarande där ett projekt klarar sig med en tillståndsansökan. Det är myndigheternas sak att sköta samordningen så att olika myndigheters syn precis som nu blir beaktad vid tillståndsprövningen. Det skulle skapa klarhet i ansökningsprocessen utan att ställa en heltäckande tillståndsprövning på spel.

Hur innovationer ska tas till vara. Riskfinansieringen spelar en avgörande roll vid nya innovativa projekt, både när tekniken tas fram och när innovationer omsätts i produkter. Staten stöder redan nu i stor utsträckning innovationsfa-

sen. Däremot har det blivit ett problem att innovationer som tagits fram med statlig finansiering säljs utomlands precis när de börjar ge ett mervärde och skapa arbetstillfällen. På grund av det internationella intresset för naturresurstechnik kan man anta att "innovationsexporten" i den här sektorn kommer att vara livlig. Det är viktigt att ta problemet på allvar och att ta fram strukturer som stöder omsättningen av innovationer i produkter och etableringen av affärsverksamhet för att nyttan med finländska uppfinningar ska komma Finland till godo.

Ägande. I finsk lagstiftning om äganderätten till naturresurser varierar lösningarna för olika naturresurser. När det gäller till exempel grundvatten som regleras i vattenlagen har markägaren bara rätt att råda över sin egendom. Ägaren har den primära rätten att utnyttja grundvattnet inom sitt område, men saknar rätt att få ersättning för grundvatten som tas från området. Riksdagen behandlar som bäst en proposition om vattenlagen (RP 277/2009 rd) som med hjälp av en företrädesordning försöker trygga den regionala tillgången till vatten i alla lägen. Den nya vattenlagen medför ingen förändring i ersättningsfrågan. Markägaren har omfattande rättigheter när det gäller naturresurser som omfattas av marktäktlagen. Markägaren har den exklusiva äganderätten till marks substanser och lagen förpliktar inte ägaren att tillåta att andra utnyttjar dem. Markägaren har inte fått exklusiv rätt att bestämma om gruvmineraler inom sitt område, men ägaren har garanterad rätt att bli hörd och få ersättning för sitt område och för utvinning av mineralerna där.

Utskottet tror att de nuvarande bestämmelserna kan komma att försvåra tolkningen till exempel i fråga om grundvatten när det blir vanligt med värmepumpar. Borrhålen sammanfaller inte nödvändigtvis alltid med gränserna för den fastighet som använder värmepump. Det är också möjligt att ökad kommersiell användning av grundvatten gör det nödvändigt att se på vem som bör få ersättning för utvinningen av en naturresurs. Med hänsyn till naturresursernas samhälleliga betydelse och deras ökade ekonomiska

värde är det angeläget att se på om lagstiftningen om äganderätten till naturresurser som helhet måste bli tydligare och att vidta åtgärder för att precisera den. Inte minst när det gäller icke förnybara gruvmineraler bör man se på vilka möjligheter det finns att öka det inhemska ägandet och bearbetningen av råvaran i Finland.

Planering av markanvändningen. Systemet för markanvändningsplanering spelar också en central roll i utvinningen av naturresurser. Olika slag av infrastrukturella och logistiska lösningar kräver att behovet av materiell och immateriell utvinning av naturresurser beaktas på ett hållbart sätt och att utnyttjande av naturresurserna möjliggörs. Olika synsätt måste samordnas för att bl.a. klimatpolitiska och näringspolitiska aspekter ska bli rättvist beaktade. Miljöutskottet framhåller i sitt utlåtande att det tryck på förändring som klimatförändringen innebär i förening med utvecklingen av en hållbar naturresursekonomi gör det viktigare än någonsin att planera markanvändningen och styra samhällsstrukturen. Utskottet anser vidare att det ökar behovet av en hållbar balans mellan styrningen på riksnivå och i kommunerna. Markanvändningsplaneringen bör så fort som möjligt utvecklas så att den stöder klimat-, energi- och naturresurspolitiken. Ekonomiutskottet anser i sin tur att markanvändningsplaneringen utgör ett viktigt led i en hållbar naturresurspolitik. Detta delområde bör vidareutvecklas utifrån de närmare prioriteringar som man stannar för i det framtida förfarandet för att samordna naturresurspolitiken.

Integrering och vardagslösningar

Utskottet påpekar att integrering inte bara betyder information och handledning om redan beslutade lösningar utan att det civila samhället måste få säga sitt om strategierna. Det vill framför allt lyfta fram betydelsen av regionalt medinflytande. Det bör vägas in i en framtida modell för samordning av naturresurspolitiken.

Det civila samhället är en central aktör i att omsätta målen för en hållbar naturresurspolitik i praktiska vardagslösningar. Det är viktigt att ge medborgarna konkreta verktyg för att använda

naturresurser på ett hållbart sätt. Det gäller t.ex. att underlätta en effektiv återvinning, installera apparater som mäter elkonsumention i realtid och redskap för att följa upp elpriserna och införa ett klart miljömärkningssystem.

Avslutningsvis

Efterfrågan på naturresurser ökar både nationellt och globalt och det kräver att vi försäkras om ett hållbart sätt att trygga tillgången på naturresurser på sikt, att vi utnyttjar det mervärde som finns i naturresurserna på ett produktivt sätt och att vi ser till att nyttan av våra naturresurser kommer Finland till godo.

En fortsatt satsning på hållbara metoder och hållbar teknik är en nödvändighet också för att vi ska bevara vår internationella konkurrenskraft. En smart och totaleffektiv användning av våra ändliga naturresurser är ekonomiskt lönsamt, för det sänker produktionskostnaderna.

Det främsta målet bör vara att öka material- och energieffektiviteten så att vi använder mindre för att skapa mer och med minsta möjliga negativa effekter. Jämsides med en hållbar användning av naturresurserna ökar också forskningen, utvecklingen och innovationerna kring den. Finland har stark kompetens bl.a. på teknik för att producera bioenergi, vattenteknik och mineralframställningsteknik. Man kan räkna med att exportpotentialen ökar i betydande grad på de här områdena.

I det fortsatta arbetet är det ytterst viktigt med ett tvärfackligt samarbete, en stark politisk uppbackning, styrmekanismer som skapar en marknadsledande position och satsningar på innovation.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner följande ställningstagande med anledning av redogörelsen:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen under våren 2012 lämnar en rapport till ekonomiutskottet om de åtgärder den

vidtagit för att genomföra naturresursstrategin i redogörelsen.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att precisera bestämmelserna om äganderätt till naturresurser.

Helsingfors den 22 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Mauri Salo /cent
medl. Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Anne Kalmari /cent
Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /kd
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jouko Laxell /saml
Eero Lehti /saml
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd
Oras Tynkkynen /gröna
Markku Uusipaavalniemi /saf
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.