

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2001 rd

Statsrådets redogörelse om en nationell klimatstrategi

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 mars 2001 statsrådets redogörelse om en nationell klimatstrategi (SRR 1/2001 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet skall lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljödirektör Veikko Marttila och överinspektör Heikki Granholm, jord- och skogsbruksministeriet
- finansrådet Heikki Sourama, finansministeriet
- industrirådet Sirkka Vilkkamo, handels- och industriministeriet
- direktör Ilkka P. Laurila och professor Martti Esala, MTT Ekonomisk forskning
- professor Erkki Tomppo, Skogsforskningsinstitutet
- enhetschef Mikael Hildén, Finlands miljöcentral
- gruppchef Esa Kurkela, VTT, Energi
- projektombud Martti Honkasalo, Satakunnans ammattikorkeakoulu

- försäljningschef Aarre Päri, Jyväskylän Energia Oy
- chefsakkunnige Juha Rautanen, Motiva Oy
- branschdirektör Harry Viheriävaara, Energi- branschens Centralförbund
- marknadsföringschef Eero Kourula, Olje- och Gasbranschens Centralförbund
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- ordförande Holger Falck, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- direktör Pertti Laine, Skogsindustrin rf
- forstmästare Tage Fredriksson, Träenergi rf
- ordförande Simo Leinonen, Finlands Biogascentrum rf.

Dessutom har utskottet vid en gemensam utfrågning tillsammans med finansutskottet, arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet och framtidsutskottet hört följande sakkunniga:

- överdirektör Taisto Turunen, konsultative tjänstemannen Erkki Eskola, industrirådet Jussi Manninen och överinspektör Pekka Tervo, handels- och industriministeriet
- överdirektör Pekka Jalkanen, utvecklingsdirektör Risto Mäkinen, konsultative tjänstemannen Jaakko Ollila, miljörådet Matti Vehkalahti och överingenjör Leena Silfverberg, miljöministeriet.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Allmänt

Av redogörelsen framgår att det med tanke på klimatstrategin har gjorts flera utredningar och undersökningar om utsläppsutvecklingen ända fram till 2020. Åtgärderna i strategin syftar dock främst till att uppfylla skyldigheten under den första åtagandeperioden.

Utgående från utredningarna kan följande slutsatser dras:

— Utsläppen av växthusgaser i vårt land kommer att öka över målnivån om inte målmedvetna och effektiva åtgärder vidtas för att begränsa utsläppen.

— Utsläppen av växthusgaser beror på några centrala faktorer, såsom den ekonomiska tillväxten och dess uppbyggnad samt eltillförselns uppbyggnad.

— För att målen i klimatstrategin skall nås, måste energisparprogrammet och handlingsplanen för förnybara energikällor genomföras, och med dessa kan ungefär hälften av målen för utsläppsreduceringen nås.

— Ökningen av stenkolsförbrukningen måste begränsas kraftigt, antingen genom att öka naturgasförbrukningen eller genom att bygga ut kärnkraften eller genom en kombination av dessa två åtgärder.

— Om strategin genomförs betyder det tilläggskostnader för energiförbrukarna och hela samhällsekonomin och det kräver ett rejält finansieringstillskott från statens sida.

— Ekonomiskt sett leder alternativet ökad användning av naturgas sammantaget till något större kostnader än det eltillförselalternativ som prioriterar kärnenergi.

Skogsbruket

Skogsbruket kan påverka klimatförändringen och den anknytande kolbalansen på tre sätt: 1) genom att skydda och öka existerande kolreserver och kolsänkor (en hållbar planerad avverkningsmängd), 2) genom nya kolreserver och kolsänkor (bland annat beskogning av åkrar) och 3) genom att fossil energi, råvaror och produkter

ersätts med förnybar biomassa (bland annat ökad användning av energi, främjat byggande i trä och användning av trä i andra produkter).

Genomförandet av ett hållbart skogsbruk och en hållbar planerad avverkningsmängd ingår i det nationella skogsprogram som Lipponens I:a regering godkände den 4 mars 1999. Där har som mål ställts en avverkning på 63—68 miljoner kubikmeter år 2010. Det innebär att trädbeståndet årligen bildar en nettosänka av storleken 3—10 Mt CO₂-ekvivalenter. Överenskommelse om beräkningssättet har dock ännu inte träffats i anknytning till verkställandet av Kyotoprotokollet.

De klimatpolitiska insatserna hänger samman med skogsbruket som helhet, inte med enskilda åtgärder inom skogsbruket, eftersom skogsbruket i vårt land främjas utifrån alla mål för en hållbar utveckling och bibehållen biodiversitet. Det bör observeras att exempelvis möjligheterna att utnyttja träresurser i energiproduktionen huvudsakligen dikteras av de årliga avverkningsmängderna. Beskogning av åkrar, som också nämns i Kyotoprotokollet, sker på områden lämpade för ändamålet. I synnerhet användningen av vedbaserad energi, byggande i trä och ibruktagandet av träprodukter främjas i enlighet med det nationella skogsprogrammet.

Men eftersom det internationellt inte har avtalats om några regler för hur kolsänkor skall beräknas, vilken betydelse jordmånen skall tillmätas som kolsänka och vilka åtgärder inom skogsbruket som skall godkännas som klimatpolitiska medel, är det tills vidare omöjligt att bedöma vilken roll skogsbruket slutligen kommer att spela i klimatprogrammet.

Jordbruket

Inom jordbruket kan klimatförändringen stävjas genom åtgärder som syftar till ett hållbart jordbruk och anknytande miljöåtgärder med övergripande verkan. Nivån på utsläppen av växthusgaser från jordbruket har minskat alltsedan 1990. Denna nivå säkerställs inom ramen för EG:s gemensamma jordbrukspolitik genom stödåtgär-

der som inriktas så att de vid sidan av övriga mål sporrar till en produktion med mindre effekter på växthusgasbalansen. Utsläppsbegränsningen sammanhänger med en begränsning av metanutsläpp från husdjursskötsel och av dikväveoxidutsläpp från odling.

Inom jordbruket kommer följande åtgärder i fråga:

— Fortsatta åtgärder för att minska den belastning jordbruket förorsakar vattendragen. Samtidigt utvecklas gödselhanteringen på husdjursgårdarna och stöds investeringar i gödselstäder för att metanutsläppen skall reduceras. Åtgärder för att upprätthålla åkrarnas kulturtillstånd främjas för att odlingsväxterna så väl som

möjligt skall kunna utnyttja kvävegödslet och utsläppen av dikväveoxid därmed minska.

— Användning av åkerbiomassa för energiproduktion och biogasproduktion som tjänar det lokala behovet i samband med husdjursenheter utvecklas.

— Forskning och rådgivning som syftar till att stävja utsläppen av växthusgaser från jordbruket stöds.

Eftersom det internationellt ännu inte har avtalats om hur kolbalansen i ett jordbruksland skall beaktas, är jordbrukets ställning i det nationella klimatprogrammet delvis ännu öppen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Skogsbruket

Allmänt

Av redogörelsen framgår att skogsbruket kan påverka klimatförändringen och därmed kolbalansen på följande tre sätt: 1) genom att skydda och öka existerande kolreserver och kolsänkor (en hållbar planerad avverkningsmängd), 2) genom att skapa nya kolreserver och kolsänkor (bland annat beskogning av åkrar) och 3) genom att ersätta fossil energi, råvaror och produkter med förnybar biomassa (bland annat ökad användning av vedbaserad energi, främjande av bygande i trä och användning av trä i andra produkter.

I en utredning till utskottet konstateras att kolreserverna i vårt lands skogar och förändringarna i dem har inventerats för den nationella klimatstrategin. Kalkylerna och bedömningarna grundar sig på uppgifterna om trädbestånd och avverkning och naturlig avgång i det nationella skogsprogrammet. Kalkylerna omfattar såväl virkesproduktionsområden som områden utanför virkesproduktionen. Kolbalansen är skillnaden mellan trädbeståndets totala tillväxt och av-

gång omvandlad till kol. Den totala avgången omfattar såväl avverkningar som naturlig avgång. Enligt samtliga alternativ minskar kolbalansen först från nivån 1990 för att senare återigen uppgå till denna nivå och överskrida den. Om avverkningarna håller sig kring 65 miljoner kubikmeter om året, förblir skogens kolbalans positiv och uppgår 2010 till cirka 13,2 miljoner ton koldioxid. Under åtagandeperioden 2008—2012 kommer kolsänkorna i våra skogar att öka, en utveckling som håller i sig men inte lika kraftig fram till 2036. Utskottet vill understryka att frågan om kolreserver och kolsänkor är viktig för Finland ur klimatpolitisk synvinkel. Regeringen drar på denna punkt egentligen inte upp några riktlinjer i sin strategi i redogörelsen, eftersom ett nationellt skogsprogram med ett stort antal olika mål redan har antagits. Utgångspunkten är att skogsprogrammet, som utgör en balanserad helhet med hänsyn till de ekonomiska, ekologiska och sociala uthållighetsaspekterna, också skall harmoniera med de internationella åtaganden som följer av Kyotoprotokollet.

I en utredning till utskottet påpekas att internationella rapporter just nu utgår från att avverkat virke omedelbart omvandlas till koldioxid. Men beroende på virket kan nedbrytningen vara långsam och kolet kan lagras i det avvertrade vir-

ket för långa tider. Av denna orsak framhålls det i utredningen att rapporterna om skogens kolsänkor och kolutsläpp bör grunda sig på kalkyler som tar hänsyn till trädens och virkets livscykel. I det sammanhanget framhålls att en effektiv och på sikt hållbar metod att utnyttja skogarna som kolsänka är att se till att tillväxten är hög och att det avverkade virket långsamt omvandlas till koldioxid. För att detta synsätt också skall slå igenom i de internationella rapporterna, är det viktigt att övergå till kalkyler som tar hänsyn till trädens, virkets och träprodukternas livscykel, framhålls det i utredningen. Även om det kan ta en viss tid att gå över till det nya beräkningssättet och även om det är svårt att kontrollera att uppgifterna är tillförlitliga, är det enligt utskottet av största vikt och aktualitet för Finland att träprodukterna är med i kolreservinventeringen. Det är viktigt, menar utskottet, att frågan utreds ytterligare. Beroende på de kalkyleringsregler och procedurer som eventuellt antas internationellt, kan hänsynen till trädets livscykel i framtiden bli en viktig sporre att använda skogsprodukter. I detta sammanhang vill utskottet i likhet med regeringen understryka att byggbestämmelser och andra normer bör utgå från ökad användning av trä vid byggande. Onödig byråkrati bör utmönstras.

Utskottet vill lyfta fram det som sägs i redogörelsen om att det internationellt ännu inte har avtalats om några regler för hur kolsänkor skall beräknas, vilken betydelse jordmånen skall tillmätas vid kolgranskningen och vilka åtgärder inom skogsbruket som skall godkännas som klimatpolitiska medel och att det därför tills vidare är omöjligt att bedöma vilken roll skogsbruket slutligen kommer att spela i klimatprogrammet.

När det gäller att främja produktionen av förnybar energi finner utskottet den i redogörelsen nämnda handlingsplanen för förnybara energikällor angelägen. I redogörelsen påpekas att det krävs ekonomiska stödåtgärder för att planen skall kunna genomföras. Till de väsentliga åtgärderna hör att utveckla ny teknik. Det är därför viktigt, menar utskottet, att forskningen och utvecklingen kring förnybar energi får mer anslag.

Vedbaserad energi

Utskottet konstaterar att den vedbaserade energin utgör 20 procent av den totala energiproduktionen i vårt land och något över 10 procent av elproduktionen. Enligt internationellt mått är andelen stor och beror framför allt på att skogsindustrins processbränslen utnyttjas ytterst noggrant. En ökning av användningen av vedbaserad energi hänger intimt samman med hur industrin använder trä, eftersom cirka 40 procent av gagnvirket inom skogsindustrin i själva verket används för energiproduktion. Eftersom trä även i framtiden huvudsakligen kommer att användas som råvara inom skogsindustrin, kommer marknaden för vedbränsle att även påverkas av skogsindustrikonjunkturerna, där växlingarna är något som energiproducenterna får lov att ta hänsyn till. Överskottet från det virke skogsindustrin använder är redan nu ett konkurrenskraftigt bränsle. Följande slag av ved kan följaktligen utnyttjas för att öka användningen av trä för energiproduktion: grenar och toppar från slutavverkningar, sorterat träavfall och ved från vård av unga skogar. Det nationella skogsprogrammet har bland sina mål att öka användningen av vedbaserad energi med 5 miljoner kubikmeter. Men för att man skall kunna utnyttja denna energi såväl när det gäller vård av unga skogar som avverkningsrester vid slutavverkningar krävs det att tekniken och logistiken utvecklas rejält. Därför är det viktigt med extra stödåtgärder, anser utskottet, för att tekniken skall utvecklas och konkurrenskraften därmed främjas på marknadsmässiga villkor.

Samtidigt vill utskottet fästa uppmärksamheten vid att användningen av trä för energiproduktion i praktiken i allt väsentligt också beror på priset på andra konkurrerande energikällor. Konkurrensläget påverkas bland annat av att anläggningar som använder trä har tyngre investeringar än anläggningar av motsvarande storlek som använder olja eller gas. Detta är något som talar för särskilda stödåtgärder och en gynnande energibeskattnings. Men även i detta sammanhang vill utskottet understryka att bland annat konsekvenserna för den samhällsekonomiska

konkurrenskraften begränsar möjligheterna att utnyttja energiskatteinstrumentet.

Utskottet anser det särskilt viktigt att stödåtgärder sätts in för att utveckla förbränningstekniken (bland annat småpannor och eldstäder) och att det också annars görs lättare att bygga småkraftverk. I utredningar till utskottet har på denna punkt särskilt understrukits vikten av att bygga kraftverk med förgasningsanläggning. Jämfört med den nuvarande tekniken kan kraftverken i fråga producera el mycket effektivare med oförändrad värmebelastning. Utskottet vill dessutom framhålla att en decentraliserad energiproduktion med inhemska biobränslen ökar arbetstillfällena i glesbygderna. Samtidigt möjliggör den småskalig företagsamhet där råvaran tas ut ur den egna skogen eller köps av traktens skogsägare för produktion och leverans av värme.

För att användningen av vedbaserad energi skall vinna spridning är det viktigt att rådgivning också ordnas på det regionala planet, menar utskottet.

Torv

Utskottet konstaterar att även om torven har vissa beröringspunkter med ved och andra bioenergikällor vad förnybarheten beträffar är växthusgasutsläppen relativt stora. I klimatstrategin har torv trots allt klassificerats som ett långsamt förnybart biobränsle, och i internationella sammanhang har det ansetts viktigt för Finland att den hänförs till en egen kategori. Utskottet vill särskilt framhålla att torv i kombination med ved är ett viktigt blandbränsle och påpekar i likhet med regeringen att en kombinerad användning av torv och ved som bränsle ger färre tekniska problem än om enbart ved används och minskar samtidigt utsläppen. Av denna anledning, och även med hänsyn till att torv är ett inhemskt och regionalekonomiskt viktigt bränsle, anser utskottet att torvanvändningen bör tryggas. Utskottet underskriver regeringens ståndpunkt i redogörelsen att det bör säkerställas att torven bibehåller sin konkurrenskraft i förhållande till fossila bränslen vid kombinerad produktion av el och värme samt vid värmeproduktion när energi-

beskattningen ändras. Utskottet menar att en del av statens forsknings- och utvecklingsinsatser bör sättas in på den nya torvenergitekniken.

Jordbruket

Allmänt

Utskottet noterar att utsläppen av växthusgaser från jordbruket har minskat alltsedan 1990. Enligt erhållen utredning uppgick utsläppen av växthusgaser från jordbruket omräknat till koldioxid till sammantaget 9,2 miljoner ton 1990 och till 7,3 miljoner ton 1999. Än så länge kan man inte med exakt säkerhet säga hur stora utsläppen från åkrar bestående av mineraljord är och därför har de inte räknats in i siffrorna. Den främsta orsaken till att utsläppen minskat är en minskad produktion och omstruktureringar inom jordbruket. Effektiviseringen av produktionen har också resulterat i färre husdjur. Vattenvården och övriga miljöinsatser utifrån miljöprogrammet för jordbruket har lett till att såväl metanutsläppen som dikväveoxidutsläppen minskat.

Utskottet fäster uppmärksamheten vid att det internationellt ännu inte har avtalats om hur kolbalansen i ett jordbruksland skall beaktas. Därför är det långt ifrån klart vilken roll jordbruket spelar i vårt nationella klimatprogram. Utskottet vill dock understryka att den föreslagna storskaliga beskogningen av våra torvåkrar skulle få synnerligen negativa konsekvenser på det lokala planet. Därtill skulle det vara en mycket dyr åtgärd med oviss utgång.

Enligt en utredning till utskottet fortsätter utsläppen från jordbruket i ett Agenda 2000-scenariot att minska så att de 2005 uppgår till 7,1, 2010 till 6,8 och 2020 till 6,8 miljoner ton. I ett Agenda 2007-scenariot är utsläppen 7,1, 6,7 respektive 6,4 miljoner ton. Skillnaderna är mycket små och kommer knappast att nämnvärt påverkas av de åtgärder som till dags dato vidtagits eller som fortfarande pågår för att omstrukturera jordbruket. Jordbrukarna kan givetvis uppmuntras och dirigeras att lägga om produktionstekniken och odling metoderna med hänsyn till en större hållbarhet och därmed som en biprodukt hjälpa till att stävja klimatförändringen. I redogörelsen

räknas upp ett antal åtgärder. Utskottet vill dock påpeka att olika åtgärder påverkar mängden utsläpp av växthusgaser på olika sätt. Anpassningen av samverkande mål till varandra bör ske behärskat utifrån ett totalperspektiv i samband med den branschvisa utvecklingen och styrningen. Miljöstöd för jordbruket betalas redan för en mängd specifika åtgärder som minskar utsläppen av växthusgaser. Följande produktionsrutiner kunde eventuellt utvecklas: husdjursutfodringen, precisionen i fråga om gödsling, behandlingen och lagringen av gödsel, ändringar i markanvändningen, markskötseln inom jordbruket samt produktionen av biomassa från åkrar och biogas.

Utskottet betonar att åtgärderna ovan bör integreras i alla existerande system, såsom miljöstödet för jordbruk, och beaktas när dessa utvecklas. Dessutom bör åtgärderna främjas med hjälp av rådgivning och utbildning. Samtidigt bör forskningen, mätningen och rapporteringen gällande utsläpp av växthusgaser från jordbruket vidareutvecklas. Med tanke på jordbrukets särprägel och det faktum att växthusgasutsläppen från jordbruket minskat och förväntas fortsätta att minska, finner utskottet det inte motiverat med särskilda mål för det finska jordbruket visavi dess utsläpp.

Enligt en utredning till utskottet ger bakgrundskalkylerna till klimatstrategin vid handen att det beroende på eltilförselalternativet krävs en rejäl höjning av energiskatten för att totalutsläppsmålet skall uppnås. Utskottet vill för beskattningens vidkommande särskilt framhålla att det måste finnas garantier för att vårt jordbruk, som till på köpet är klimatologiskt missgynnat, kan klara sig i konkurrensen.

Produktionen av biomassa från åker och biogas

Halm från spannmålsproduktion och biobränslen (korn, etanol och rypsdiesel) samt fasta bränslen (rörflän och energivide) har utgjort råvara för den biomassa som produceras på åker i Finland. Biobränslen kan användas i trafiken an-

tingen som bensinkomponent eller som biodiesel. Tekniskt sett är det också möjligt att bränna halm och rörflän i svävebäddpannor exempelvis tillsammans med torv. Utskottet finner i likhet med regeringen det nödvändigt att användningen av biomassa producerad på åker för energi-produktion utvecklas.

När det gäller produktionen av biogas konstaterar utskottet att det finländska jordbruket årligen producerar cirka 18 miljoner ton gödsel uttryckt som genomsnittlig flytgödsel. I teorin kan hela denna mängd utnyttjas för produktion av biogas. Användningen av biogas har emellertid ännu inte vunnit terräng i vårt land. Den ekonomiskt förnuftiga reaktorstorleken i vårt land, där tonvikten ligger på små jordbruk, har förutsatt att flera jordbruk går samman om en gemensam reaktor, en utmanande lösning för alla parter. De bästa möjligheterna att stå ensamma har köttproducerande svingårdar, där flytgödselmängderna kan vara avsevärda. Men just nu går trenden mot större enheter, vilket betyder att situationen förändras något.

Biogas kan ge värme och/eller el. I våra förhållanden är det enligt en utredning till utskottet förnuftigast att använda energin, åtminstone för elektricitetens del, på gårdarna, eftersom alternativkostnaden utgörs av det pris gården betalar för elen. Priset på den producerade energin åter påverkas av enhetsstorleken. I utredningen framhålls att en biogasanläggning inte blir lönsam förrän djurenheterna överstiger 100. Ett problem med användningen av biogas i vårt land är att energieffekten är störst på sommaren när behovet av värmeenergi är som minst. Samtidigt försämras en bioreaktors effektivitet på vintern, när en stor del av den alstrade energin vid kallt väder måste användas för att hålla själva reaktorn varm. På denna punkt saknar vi en för våra förhållanden och gårdsstruktur lämplig referensanläggning.

Utskottet finner det viktigt att utvecklingen av och forskningen kring biogasanläggningar som lämpar sig för förhållandena och husdjursgårdarna i vårt land stöds.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet anför vördsamt
som sitt utlåtande

*att miljöutskottet bör beakta det som
sägs ovan.*

Helsingfors den 18 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Kalli /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Tapio Karjalainen /sd
Marja-Leena Kemppainen /fkf
Katri Komi /cent
Jari Koskinen /saml

Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /cent
Pertti Mäki-Hakola /saml
Olli Nepponen /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Unto Valpas /vänst
ers. Aulis Ranta-Muotio /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Carl Selenius.