Utlåtande MiUU 41/2018 rd─ RP 200/2018 rd

Miljöutskottet

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

Till ekonomiutskottet

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 miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- stadsjurist Jenni Rope, Helsingfors stad
- professor Jero Ahola, Villmanstrands tekniska universitet
- interaktionschef för projektet Karoliina Auvinen, Smart Energy Transition
- direktör Jari Kostama, Finsk Energiindustri rf
- vice ordförande Jussi Hirvonen, Finlands Närenergiförbund rf
- verkställande direktör Jukka Aho, Leanheat Oy.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Klimatpanelen
- Finlands Kommunförbund
- Finlands naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Kolavveckling och energiomställning

Regeringen föreslår en lag om förbjudande av energiutvinning ur kol. Det ska vara förbjudet att använda kol som bränsle för att producera el eller värme från och med den 1 maj 2029, utom i vissa fall inom försörjningsberedskapen. Utskottet anser att förbudet ligger i linje med energi- och klimatstrategin och Parisavtalet och att det är en konsekvent fortsättning på tidigare strategiskriv-

ningar och åtaganden. I flera strategier har det redan länge förutsetts att vi kommer att sluta utvinna energi ur kol och övergå till system baserade på förnybar energi. Följaktligen innehåller förslaget inga överraskningar. Också i programmet för regeringen Sipilä finns det en skrivning om att regeringen vill fasa ut kol för energiutvinning på 2020-talet. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men vill att ekonomiutskottet uppmärksammar följande synpunkter.

Vidare vill utskottet understryka vikten av den så kallade 1,5-gradersrapporten, som den mellanstatliga klimatpanelen IPCC publicerade i oktober 2018. Panelen understryker att kraven på utsläppsminskningar är gigantiska och brådskande och att uppvärmningen måste begränsas till 1,5 grader i stället för till två grader. Det minskar i hög grad skadorna för naturen, människan och samhället och förebygger social instabilitet. Finlands klimatpanel anser att vi i Finland måste reducera utsläppen med 60 procent fram till 2030 och med cirka 70 procent fram till 2035 jämfört med 1990 års nivå, om vi vill leva upp till rapporten från IPCC. Enligt klimatpanelen kräver det omfattande åtgärder inom många sektorer. Dessutom måste vi avstå från att använda stenkol och torv.

Också en rapport från Sitra[1], som kom i november 2018, måste Finland minska utsläppen med minst 60 procent fram till 2030 jämfört med 1990 års nivå. Tekniskt och ekonomiskt går det att uppfylla målet, men de viktigaste politiska besluten måste fattas mycket snabbt. Bland de mest framträdande delfaktorerna märks att vindkraften spelar en stor roll för att ersätta fossila bränslen i elproduktionen och att vägtrafiken måste övergå till eldrift. I framtiden ska en betydande del av vindkraften produceras med havsvindkraft. Också Sitra understryker i sin rapport behovet av att öka lagringskapaciteten, införa efterfrågeflexibilitet och förbättra elöverföringskontakterna med grannländerna. Utsläppsminskningsbanan måste vara kostnadseffektiv och bestå av en stor uppsättning åtgärder som stöder varandra.

Utskottet hänvisar till det som sägs ovan och understryker att Finland snabbt bör ta sikte på en utsläppsfri energiekonomi. Samtidigt påpekar utskottet att 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. Fram till FN:s klimatmöte i Katowice i december i fjol hade regeringarna i 30 länder, delstatsregeringarna i 22 länder och 28 näringslivsorganisationer gått med i alliansen. Länder som gått med är exempelvis Danmark, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Italien, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Sverige och Österrike. Femton EU-stater ingår i alliansen.

Utskottet anser att lagförslaget styr utvecklingen mot förnybara energisystem snabbare än det annars skulle ske och stärker Finlands roll som ett land som vill genomföra den ambitiösa internationella klimatpolitiken. Det spelar en roll inte minst när Finland övertar ordförandeskapet i EU. När man själv har en ambitiös klimatpolitik, har man en trovärdig plattform för att kräva samma insatser av andra länder. Det är i själva verket en nödvändighet eftersom det krävs insatser av alla länder om vi ska kunna begränsa effekterna av klimatförändringen.

1 SITRA studies 140; Cost-efficient Emission Reduction Pathway to 2030 for Finland; McKinsey & Company.

Det gäller dock att träffa rätt med investeringarna för att ersätta stenkol. Annars är det svårt att uppfylla målen, påpekar utskottet. Som regeringen säger i propositionen kommer luftutsläppen att öka, om vi bränner torv eller någon annan biomassa i stället för stenkol. Med avseende på miljöpåverkan är det viktigt att stenkol ersätts med andra än förbränningsbaserade system och att detta vägs in i besluten om energistöd de kommande regeringsperioderna. Vidare är det viktigt att kraftvärmeproduktionen är så gott som utsläppsfri senast i slutet av 2030-talet med beaktande av försörjningsberedskap och leveranssäkerhet. Energiomställningen ger dock goda möjligheter till att utveckla värmeproduktionen utan att behöva använda fossila bränslen och till att utnyttja bioenergi framför allt som balansenergi. Enligt utskottet är det dock viktigt att incitamentspaketet i lagförslaget styr alla att välja energi helt utan utsläpp eller med små utsläpp. Enligt propositionen är det meningen att energistödsprogrammet senare ska kompletteras med ett incitamentspaket för stora städer, som frivilligt kan gå in för att snabbare fasa ut stenkol, redan före 2025. Enligt planerna ska incitamentspaketet omfatta cirka 90 miljoner euro och införas 2023, och stödbesluten fattas senast 2025. Utskottet påpekar dessutom att lagförslaget inte betyder att stenkol förbjuds helt och hållet. Stenkol kommer att kunna användas exempelvis i anläggningar som är godkända för effektreserven, för att trygga kraftvärmeproduktionen vid allvarliga störningar och för att säkerställa leveranser av värme vid force majeure.

Regionala uppvärmningssystem som använder fossila bränslen kan ersättas om systemet blir eldrivet och grundar sig på en kombination av förnybara energiformer. Bland de viktigaste märks vindkraft, solenergi, värmepumpar och värmelagring. En kompletterande lösning under en övergångsperiod är kraftvärme (CHP; Combined Heat and Power) baserad på förnybar energi. På grund av den varierande produktionen krävs det att mer värme lagras och att efterfrågeflexibilitet införs för att fler förnybara energikällor ska kunna fasas in.

Med utsläppssnål elenergi kan man reducera utsläppen av växthusgas, exempelvis vid uppvärmning och inom industrin genom att ersätta direktförbränning med el eller tekniken power to gas. Då produceras först väte med el, och av väte produceras exempelvis syntetiskt metan med koldioxid som råmaterial. Metanet ersätter fossil naturgas direkt och det kan koppla ihop el- och gassystemet dubbelriktat inklusive överföringsnät och lager. På samma sätt kopplas värmesystemet inklusive förbrukningsflexibilitet och energilager till elsystemet via eldriven värme. I takt med denna utveckling blir det utsläppssnåla elsystemet med tiden det primära energisystemet. För att undvika onödiga investeringar bör de kommande investeringarna riktas in på de nya systemen, som ska ersätta förbränning.

Utskottet understryker att tekniken redan finns och att det alltså handlar om konkreta alternativ. Ett flertal studier visar att eldrivna lösningar kan ge kostnadseffektiv övergång från fossila bränslen till system baserade på förnybara energikällor.

Energieffektivitetsåtgärderna i syfte att spara energi utgör en ännu mer gigantisk potential som kan användas för att minska utsläpp. Med artificiell intelligens (AI) och sakernas internet (Internet of Things) kan man hantera efterfrågan och generera enorma energibesparingar genom att kapa efterfrågetopparna. Lärande AI-modeller förbättrar kostnadseffektiviteten. Utskottet anser att vi genom att skapa efterfrågan för sådana lösning på den finländska marknaden kan få en föregångsmarknad som ger finska företag en konkurrensfördel och därmed genererar exportpoten-

tial. Tekniker kopplade till efterfrågehantering bör därför behandlas på samma sätt som ersättningsinvesteringar med traditionell teknik.

Utveckling av systemet med utsläppshandel

I proposition RP 228/2018 rd kompletteras lagen om utsläppshandel med en bestämmelse om att statsrådet har befogenhet att fatta beslut om annullering av utsläppsrätter i de fall när elproduktionskapacitet läggs ned i Finland på grund av nationella tilläggsåtgärder. Ett exempel på en sådan åtgärd är förbudet mot energiutvinning ur stenkol. Precis som tidigare i utlåtandet om lagen om utsläppshandel (MiUU 36/2018 rd – RP 228/2018 rd) understryker miljöutskottet att annullering av utsläppsrätter utifrån de utsläppsminskningar som dessa åtgärder ger är det enda sättet att säkerställa att den eftersträvade klimateffekten uppnås och att detta är rätt tillvägagångssätt i ett klimatperspektiv. Också ekonomiutskottet understryker i sitt betänkande (EkUB 26/2018 rd) att annulleringsmöjligheten effektiviserar handeln med utsläpp och kompletterar reserven för marknadsstabilitet, som avser att undanröja överskott av utsläppsrätter på marknaden.

Systemet för utsläppshandel är det viktigaste enskilda instrumentet inom EU för att genomföra en ambitiös klimatpolitik, understryker miljöutskottet. Det är ett kostnadseffektivt och fungerande instrument, men problemet har varit att utsläppsrätterna är fler än det finns behov av. Följaktligen är priset på en utsläppsrätt lågt och systemet får inte den avsedda styreffekten. Systemet har dock backats upp med exempelvis reserven för marknadsstabilitet, som avser att undanröja överskott av utsläppsrätter. Utsläppstaket skärps med en linjär utsläppsfaktor på 2,2 procent årligen under handelsperioden 2021–2030, vilket ska garantera att koldioxidutsläppen inom den handlande sektorn minskar med åtminstone 43 procent fram till 2030 jämfört med 2005 års utsläppsnivå. Utskottet ser det som viktigt att direktivet om utsläppshandel innehåller en översynsklausul, som föreskriver att kommissionen efter varje femårsöversyn av Parisavtalet ska bedöma i synnerhet unionens behov av tilläggsstrategier och tilläggsåtgärder inklusive värdet på den linjära minskningsfaktorn. Den första femårsöversynen av Parisavtalet infaller 2023. Aktörerna inom den handlande sektorn måste vara beredda på att målen skärps när översynsklausulen genomförs 2024.

Det talas också om att utvidga tillämpningsområdet för utsläppshandeln till bland annat transporter, skogsbruk, avfallshantering och uppvärmning av bostäder. Det är inte helt lätt att ta ställning till utvidgningen, och man måste väga in kostnadseffektivitet och eventuella effekter av överlappande styrmedel. Dessutom finns det stora skillnader i förhållandena i medlemsstaterna. Av utsläppen från uppvärmning av våra bostäder ingår 75 procent i utsläppshandeln[2]; i Mellaneuropa är siffran mindre än 25 procent. Utskottet påpekar att det inte är något effektivt styrmedel att lyfta över uppvärmning av fastigheter till utsläppshandeln utan att se över beskattningen av el. Beskattningen måste ses över så att den stöder åtgärder för att ersätta förbränning med utsläppssnål eldrift, exempelvis i värmepumpar. Elsystemet är inte längre ett fristående och slutet system. Därför måste den samlade energibeskattningen ses över, när vi i fortsättningen också ersätter förbränning inom olika energisektorer med utsläppssnål el som inte bygger på förbränning.

2 Päästökauppabarometri 2014 - Suomalaiset yritykset ja Euroopan unionin päästöoikeuskauppa; Pilvimaari Heikkinen ja Markku Ollikainen.

Utskottet betonar att utsläppshandeln är en viktig kostnadseffektiv mekanism, som sätter pris på koldioxidutsläppen och uppfyller kravet på utsläppsminskning inom ramen för utsläppstaket med minsta möjliga kostnader. Utsläppshandeln blir dynamisk och effektiv när investeringarna styrs in på koldioxidsnål produktion av kolpriset. Arbetet för att vidareutveckla mekanismen måste fortsätta, om korrigeringarna i systemet inte räcker till för att effektivisera mekanismen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 23.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sanna Marin sd
medlem Riitta Myller sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Hannu Hoskonen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Utlåtande MiUU 41/2018 rd
Avvikande mening /saf

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringen föreslår att en lag om förbjudande av energiutvinning ur kol stiftas. 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.

Vi Sannfinländare kan vi inte godta propositionen. Den är extra problematisk för i synnerhet försörjningsberedskapen i vårt land. Å andra sidan är vår utskottsgrupp oroad över att både fjärrvärmeproduktionen under vinterhalvåret och leveranssäkerheten för el i effektreserven i dag uteslutande är beroende av goda möjligheter att lagra och använda stenkol i kraftverk som drivs med fasta bränslen. Om propositionen godkänns, är det fullt möjligt att exempelvis de lokala energibolagens dyra investeringar i värmepannor är bortkastade pengar. Det är en reell risk om förbudet att använda stenkol träder i kraft.

Vår utskottsgrupp anser också att ett förbud mot att använda stenkol har tydliga konsekvenser för skyddet av företagens förmögenhet, om en anläggning som i övrigt uppfyller alla krav i lagstiftningen måste tas ur drift innan den har uppnått slutet på sin teknisk-ekonomiska livslängd. Samtidigt är stenkolsförbudet och motiven för förbudet mycket problematiska med avseende på proportionalitetsprincipen. Tidpunkten för ikraftträdandet spelar en stor roll för valet av lagstiftningsordning. Dessa faktorer bör enligt vår utskottsgrupp övervägas mycket grundligt och ställas i relation till den uppnådda utsläppsminskningen. Överlag hade det enligt vår mening varit nödvändigt att ordentligt utreda hur vi ska kunna garantera sammanhållen produktion av värme och el också i fortsättningen.

Vår utskottsgrupp anser att frågan måste utredas innan så här stora omställningar tas in i energilagstiftningen. Även i övrigt vore det på sin plats att notera att priset på el och fjärrvärme kommer att stiga till följd av ändringen. Enligt vissa forskningsinstitut talar vi om ett tvåsiffrigt tal. Dessutom kommer en stor del av finländarna att få en stor extranota för sina boendekostnader, eftersom det är känt att ungefär 1,2 miljoner finländare i ”stenkolsstäderna” bor i hus som värms upp med fjärrvärme. Lagändringen kommer att leda till att många som bor i hyreslägenhet i huvudstadsområdet drabbas av stora hyreshöjningar som räknas i flera procentenheter.

Vi Sannfinländare tycker att de haltande besluten om det här området är rent sagt urusel politik. Vi anser att också beskattningen måste vara förutsägbar och långsiktig, men så är det inte i propositionen.

Avslutningsvis vill vi i sannfinländska utskottsgruppen påminna om att Finland enligt en WHO-studie har världens bästa kvalitet på uthusluften. Enligt Sannfinländarna är det vettigt för Finland

att också i framtiden producera elenergi allsidigt med kärnkraft, vattenkraft, stenkol, torv och bioenergi. Vi känner och ser att Finland inte kan tillåta sig att fasa ut stenkol eller torv och menar att det dessutom inte finns någon anledning till det. Prisstegringar av den kaliber som nämns ovan är ett stort bakslag för vår industri som kommer att få en stor extranota. Vi får heller inte glömma att den verkliga miljögärningen är att trygga verksamhetsvillkoren för företagande i vårt land och för vår industri.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 23.1.2019

Olli Immonen saf
Rami Lehto saf