

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2010 rd

Statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken: vägen till ett utsläppssnålt Finland

Till framtidsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 oktober 2009 statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken: vägen till ett utsläppssnålt Finland (SRR 8/2009 rd) till framtidsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten kan lämna utlåtande till framtidsutskottet..

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrådets klimatpolitiska expert Oras Tynkynen och projektchef Pirkko Heikinheimo, statsrådets kansli
- chefsförhandlare Sirkka Haunia och konsultativ tjänsteman Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- överinspektör Pekka Tervo, arbets- och näringsministeriet
- specialmedarbetare Outi Honkatukia, finansministeriet
- forskare Paavo Suni, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- specialforskare Tiina Koljonen, Statens tekniska forskningscentral
- professor (emeritus) Pekka Pirilä, Tekniska högskolan vid Aaltouniversitetet
- professor Lassi Linnanen, Villmanstrands tekniska universitet
- direktör Jaakko Kiander, Löntagarnas forskningsinstitut

- skogsekonom Matleena Kniivilä, Pellervo Ekonomiska Forskningsinstitut
- divisionschef Teija Lahti-Nuuttila, Tekes - utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- enhetschef Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral
- direktör för miljöfrågor och samhällsrelationer Otto Lehtipuu, VR Koncernen Ab
- verkställande direktör Tommy Jacobson, CLEEN Oy
- teknologidirektör Seppo Tikkanen, FIMECC Oy
- ledande expert Iivo Vehviläinen, Gaia Consulting Oy
- företagsverksamhetsdirektör Esa Ekholm, Lahden tiede- ja yrityspuisto Oy
- verkställande direktör Christine Hagström-Näsi, Metsäklusteri Oy
- energikonsulteringsdirektör Heli Antila, Pöyry Management Consulting Oy
- styrelsens vice ordförande Timo Hirvonen, Suomen ElFi Oy
- ledande expert Mikael Ohlström, Finlands näringsliv
- direktör Pertti Salminen, Finsk Energiindustri rf
- expert Anssi Kainulainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustri rf

- direktör för produktindustri sektorn Juha Luhanen, Byggnadsindustrin RT rf
 - chef för näringsfrågor Janne Metsämäki, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf ry, även som representant för Finlands Sjömans-Union FSU rf
 - direktör Martti Kähkö, Teknologiindustrin rf
 - finanspolitisk expert Ralf Sund, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
 - ombudsman Anni Mikkonen, Finska Vindkraftsföreningen
 - expert Eija Kanto, Rederierna i Finland
 - klimatansvarig Venla Virkamäki, Finlands naturskyddsförbund
 - divisionschef Jarek Kurnitski, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
 - expert på vattenvägslogistik, AFK Harri Lallukka.
- Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
- Akava ry
 - Finlands sågar rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Ekonomiutskottet ser framtidsredogörelsen som en nödvändig vision och ett lämpligt komplement till statsrådets klimat- och energistrategi som huvudsakligen sträcker sig fram till 2020. En övergång till ett kolsnålt samhälle kräver ett samlat grepp om saken, precis som redogörelsen visar. Den innehåller en förtjänstfull genomgång av olika metoder att minska utsläppen och för- och nackdelarna med dem.

För att motverka utsläppstrenden krävs det förändringar som kommer att få omfattande effekter för hela samhället. För att förändringarna ska de önskade effekterna måste flera politiska sektorer verka i samma riktning. Mot den här bakgrunden välkomnar utskottet redogörelsens förslag att tillsätta en tvärfacklig expertgrupp för att bevaka utvecklingen i klimatvetenskap, klimatteknik och klimatpolitik. Gruppen ska rapportera in sina iakttagelser till regeringen och i förekommande fall komma med rekommendationer till stöd för beslut.

Ekonomiutskottet tar med utgångspunkt i sitt ansvarsområde upp de delar av redogörelsen som gäller scenarier och näringslivet. Det har behandlat energi- och klimatfrågor mer ingående i sitt betänkande (EkUB 9/2009 rd) om statsrådets redogörelse om en klimat- och energistrategi på lång sikt (SRR 6/2008 rd). I betänkandet finns flera politiska betraktelser som är giltiga

också om framtidsredogörelsen och många av dem ingår i redogörelsens slutsatser. Som exempel kan nämnas behovet av en global klimatkonvention, av att satsa mer på energieffektivitet och ny utsläppssnål teknik och av bättre tillämpning av olika slag av flexibla mekanismer (t.ex. CDM-mekanismen i utsläppshandeln). De mest centrala frågorna kommer att tas upp i sina respektive sammanhang.

Redogörelsens utgångspunkter

Redogörelsen utgår från att Finland ska ha nått EU:s mål inför 2020 och att en internationell klimatkonvention har åstadkommit på global nivå. Huvudmålet är alltså att vi fram till 2050 ska ha reducerat utsläppen i Finland med 80 procent jämfört med nivån 1990. Målet är dessutom att bygga ut andelen förnybar energi så att den 2050 är minst 60 procent av den slutliga energiförbrukningen.

Klimatkonferensen i Köpenhamn i december 2009 visade att det ännu inte går att uppåda en tillräckligt stor gemensam vilja för en internationell konvention. Utifrån det som vi vet nu är det inte sannolikt att förhandlingarna kommer att fortskrida särskilt snabbt. Därför är det viktigt att vi också bereder oss på att det inte blir någon konvention som omfattar alla betydande parter som orsakar utsläpp av växthusgaser inom förväntad tid. Det kan i sin tur påverka de mål som EU ställer upp för sig efter 2020 och den vägen

också vilka mål det är realistiskt för Finland att försöka nå.

Redogörelsen tangerar konsekvenserna för ekonomin och sysselsättningen på ett mycket generellt plan. Trots att där konstateras att man kan åstadkomma en del av utsläppsminskningarna till exempel med bättre energieffektivitet och samtidigt spara pengar, är det nödvändigt att inskräpa att förändringarna kommer att kräva betydande ekonomiska insatser både i offentlig och privat sektor. Statens tekniska forskningscentral VTT bedömer att de direkta kostnaderna för att minska utsläppen i Finland med 60—66 procent är 2 miljarder euro per år. När vi ställer upp målen bör vi göra det med beaktande av att de här extra satsningarna kan bli nödvändiga i ett läge där världsekonomin inte visar några tecken på återhämtning och det över lag finns ett starkt tryck på ekonomin inte minst för att befolkningen åldras. Kostnadseffektiviteten börjar vara fråga nummer ett också i valet av styrmekanismer. De totala kostnaderna måste bedömas också mot klimatpolitikens positiva kostnadseffekter. VTT har räknat ut att om Finland lyckas behålla sin nuvarande andel av den växande marknaden för energiteknik, kan kostnaderna för nationella utsläppsbegränsningar täckas in genom ökad export.

Utom att klimatpolitiska mål av den här storleksklassen får ekonomiska konsekvenser inverkar de också på verksamhetsomvärlden över lag. Scenarierna beskriver i korthet de särskilda effekter som olika utvecklingstrender kan förväntas få för samhällsfunktionerna. Vi kan ändå inte bedöma den framtida utvecklingen enbart ur Finlands synvinkel utan måste väga in olika variationer i den globala utvecklingen i ett bredare perspektiv än i redogörelsen.

Teknik

För att stävja klimatförändringen är det av största vikt att vi så snart som möjligt lyckas ta fram en ny utsläppssnål energieffektiv teknik. Nya innovationer uppkommer där det finns produktion. Också utvecklingen i tjänstesektorn har ett nära samband med den produktiva industrin. För Finland är det viktigt att se till att vår basindu-

stri står sig i konkurrensen. Industrins know-how utnyttjas också av centren för strategisk kunskap, som förväntas komma med betydande nya innovationer inom energi- och miljöteknik.

Den nya energi- och miljötekniken tjänar som ny stöttepelare för exporten. För tillfället utgör exporten av energiteknik 7—8 procent av den totala exporten (ca 5 miljarder euro). Produktionsvolymen i energi- och miljösektorn i Finland är ca 35 miljarder euro och sysselsättningen omkring 60 000 personer. Satsningen på forskning och utveckling måste säkras för att det ska ge fler gröna jobb. Vi måste också se till att omsätta energi- och miljötekniken i kommersiella produkter och att hemmamarknaden fungerar. Det behövs dessutom demonstrationsanläggningar. Att bygga dem i Finland tjänar som en bra referens på exportmarknaden.

Våra trumfkort i konkurrensen om den nya tekniken är bl.a. energi- och materialeffektivitet, rena energilösningar, innovationer i den byggda miljön och anknytande tjänsteföretag. Centret för strategisk energi- och miljökunskap (Cleen Oy) har ställt som mål att energi- och miljöindustrin kring 2050 är den ledande industribranschen i Finland och en global marknadsledare inom utvalda businesssektorer.

Målen är på goda grunder högt ställda. De kräver stora satsningar på forskning och utveckling som också tar i anspråk tillgänglig internationell kompetens. Andra väsentliga framgångsfaktorer är risktagningskapacitet och förmåga att prioritera mellan insatser. Teknisk utveckling räcker i sig inte till, utan det behövs också innovativa metoder och efterfrågan på produkter och tjänster. För att påskynda processen behövs det åtminstone i början också lagstiftning och styrning.

Främjande insatser

Det bör i första hand finnas styrmekanismer för att minska utsläppen. EU:s utsläppshandel är i det här avseendet den främsta klimatpolitiska styrmekanismen. Det behövs nationell styrning och nationella incitament framför allt för att minska utsläppen i den icke-handlande sektorn.

Om priset på en utsläppsrätt och den vägen också priset på energi fungerar effektivt, bör de automatiskt leda till ökad användning av förnybar energi. På den globala marknaden förmår EU:s regionala utsläppshandel inte styra investeringar tillräckligt effektivt. I mellanfasen behövs därför bidrag för att öka mängden förnybar energi. Med nuvarande teknik är det delvis fortfarande mycket dyrt att producera förnybar energi och därför krävs det noggrant övervägande av var insatserna gör störst nytta.

Utskottet inskräpper att metoderna för att nå målen måste väljas med avseende på deras kostnadseffektivitet. Insatserna för att nå målen bör vara konsekventa och långsiktiga. Det är det enda sättet att möjliggöra långsiktiga investeringar. Valet av metoder bör vara teknikneutralt och marknadsanpassat och uppmuntra till att ta fram effektivare teknik. Det behövs också kontinuerlig bevakning av att styrmekanismerna fungerar.

Bland de tillgängliga klimatpolitiska styrmekanismerna kan man nämna skattebidraget för vindkraft och biogas, energibidrag för olika slag av investerings- och utredningsprojekt som främjar användning av förnybara energikällor och energisparande, investeringsbidrag för gårdars värmecentraler och biogasanläggningar som går med förnybar energi, investeringsbidrag till mikroföretag i bioenergibranschen på landsbygden, statsunderstöd för att främja bioenergiproduktion, inte minst för biogasverk, utsläppshandel och en inmatningstariff för torv. Hela paletten av styrmekanismer utgör en relativt omfattande helhet med delvis svårkontrollerade samlade effekter. Det behövs absolut en heltäckande kostnads-nyttoanalys och en samlad bedömning av hur våra styrmekanismer fungerar och hur de bör utvecklas. Utgångspunkten bör vara att stödsatser behövs bara under en begränsad tid och att den nya tekniken förvandlar den förnybara energin till lönsam affärsverksamhet.

Det finns anledning att ge akt på den internationella utvecklingen när man ska bestämma sig för styrmekanismer. Annars finns det risk för bidragskonkurrens som kan snedvrider marknaden

och resultera i klimatpolitiskt oönskade fenomen, som att råvara för bioenergi transporteras långa sträckor från land till land i hopp om högre bidrag.

EU:s utsläppshandel har lyft fram en del av problemen med regionala arrangemang. Internationella sjöfartsorganisationen IMO:s beslut i oktober 2008 om exceptionellt stränga högsta gränser för svavelutsläpp i Östersjön har gett upphov till en liknande snedvridning på marknaden. Regleringen ser ut att leda till kännbara merkostnader för Östersjötonnaget. Samtidigt gynnar man indirekt hamnar i Östersjöns närområde, som Stavanger i Norge.

För hyggliga resultat krävs det en bred åtgärdsarsenal. Villkoren för investeringar i effektiv och utsläppssnål produktion måste vara gynnsamma. Det gäller att vara på alerten i kostnadskonkurrensen. Inhemska råvaror måste utnyttjas effektivt och produktivt. Hindren för en internationell handel med naturtillgångar och material måste undanröjas och nya möjligheter till affärsverksamhet och export skapas. Man bör på olika sätt stödja en så öppen internationell marknad som möjligt. Exempelvis Finland har varit hårt pådrivande vid WTO-förhandlingarna för en lösning som innebär nolltullar för miljöteknik.

Utskottet har behandlat möjligheterna att utnyttja olika energikällor och öka potentialen för dem i sitt betänkande om klimat- och energistrategin. Det lyfter här fram den skogsbaserade energin, särskilt skogsflis, som är ett kostnadseffektivt alternativ för att öka användningen av förnybar energi. Stimulansåtgärder bör sättas in med hänsyn till en hållbar användning av skogarna och tryggad råvarutillgång för industrin. Det behövs också bättre logistik. Transportvolymerna för virke kommer att öka flerfaldigt. Enligt vissa bedömningar bör virke inte transporteras längre än omkring 100 kilometer från avverkningssället för att det ska vara kostnadseffektivt. Om till exempel skogsflis utnyttjas i större skala, måste också vattentransporter utnyttjas i betydligt större omfattning.

De klimatpolitiska målen främjas av mer träbyggande. Det är synnerligen energieffektivt

och skonsamt för naturresurserna att tillverka träkonstruktioner. De tjänar också som kolsänkor. Branschen bedömer själv att mer träbyggnader inte bara har gynnsamma miljöeffekter att det också kan ge 50 000—100 000 nya jobb. Det finns en betydande exportpotential i branschen. Vad branschen behöver är fungerande villkor för tillväxt. Det betyder till exempel rättvisare byggbestämmelser och garanterad utbildning inom branschen.

Scenarierna

Enligt utskottets mening innehåller alla scenarier sådana element som behövs för ett mer kolsnålt samhälle. De centrala förslagen till åtgärder för att åstadkomma utsläppsminskningar på 80 procent har fått ett brett stöd. Det som behövs är en global klimatlösning, mycket bättre energieffektivitet och mycket mer förnybar energi, utsläppssnåla energikällor och mycket mera utsläppssnål teknik.

Vissa mål anses ändå synnerligen svåra att nå. Som att andelen förnybar energi ska vara 60 procent kring 2050. Målet att energiintensiteten som lägst ska vara halverad kring 2050 innebär också mycket stora förväntningar på ny teknik. Kravet är att energieffektiviteten varje år ska bli 1,8 procent bättre fram till 2050.

Kalkylerna för de ekonomiska verkningarna måste som sagt fördjupas och preciseras. Likaså behövs det ett scenario med kalkyler för hur utvecklingen i Finland ska stämmas av mot de globala utvecklingsutsikterna. Redogörelsen bedömer utsläppsminskningsmålen separat för varje sektor, vilket gör att det är svårt att gestalta sambanden mellan sektorer och att analysera hela energikedjan systematiskt. Scenarieanalysen behöver fördjupas också till denna del.

Det är inte nödvändigt att gå in på detaljer, men det kan vara bra att se på huvudfrågan i alla scenarierna, dvs. bedömningen av hur energikonsumtionen utvecklas. Det är en avgörande faktor för vår klimatpolitik, för inemot två tredjedelar av våra utsläpp härstammar från energiproduktion.

Alla scenarier räknar med en stark teknisk utveckling och minskad total konsumtion av ener-

gi. Nästan alla scenarier räknar också med att elkonsumtionen minskar i betydande grad (undantag är scenario D). Enligt alla scenarier minskar energikonsumtionen i byggnader och transporter. Störst är variationen i energikonsumtion inom industrin.

Varuexporten utgör 36,6 procent av Finlands bnp. Den energiintensiva industrin står för ungefär hälften. Vår energiintensiva industri har skapat ett starkt samband mellan energikonsumtion och ekonomisk tillväxt. Men vi kan redan nu se att bnp-kurvan och energikonsumtionen inte längre korrelerar med varandra. Ekonomin kan växa utan att energikonsumtionen ökar i samma proportion. Tack vare bättre energieffektivitet framför allt är det möjligt att stoppa ökningen i den totala energikonsumtionen och rentav få den att minska.

Utskottet förutser en sådan utveckling i energisektorn att andelen el ökar i proportion till den totala energikonsumtionen och att den utsläppsfria och utsläppssnåla produktionen ökar samtidigt som den spridda produktionen kommer att spela en allt större roll.

El

I en grön ekonomi behövs det också el. Samhället kommer uppenbart att elektrifieras ännu mer och strukturuomvandlingen att bidra till utvecklingen. Det bedöms att andelen el i proportion till den totala energikonsumtionen kommer att öka från nuvarande cirka 28 till hela 42 procent kring 2050. Målet att vara självförsörjande på el och införa en kolsnål ekonomi och att öka användningen av ny teknik, som elbilar och värmepumpar, bidrar till att öka elkonsumtionen. För betydligt mer vindkraft behövs det i sin tur reglerkraft. Det måste vägas in i bedömningarna av hur stor elproduktionskapaciteten ska vara för att vara tillräckligt stor och av självförsörjningen. Industrin bedömer i sin tur att det behövs mer el för att höja produktiviteten. För att framställa nya produkter, som biodrivmedel, automatisera processerna och bygga upp nya produktionsstrukturer behövs det energi i form av el. Bränslen ersätts med el, vilket ger bättre energieffektivitet.

När riksdagen godkände klimat- och energistrategin var den enhällig om att målet är att trygga tillgången till el till skäliga priser genom att se till att vår egen produktionskapacitet klarar av konsumtionstoppar och eventuella störningar. Vår nuvarande produktionskapacitet räcker inte till för att täcka in hela vår elkonsumtion; nettoimporten var till exempel 2009 omkring 15 procent av den totala konsumtionen. Genom att producera el till skäliga priser främjar vi framväxten av en grön ekonomi och underlättar påfrestningarna på vår samhällsekonomi i form av extra kostnader för åldrandet.

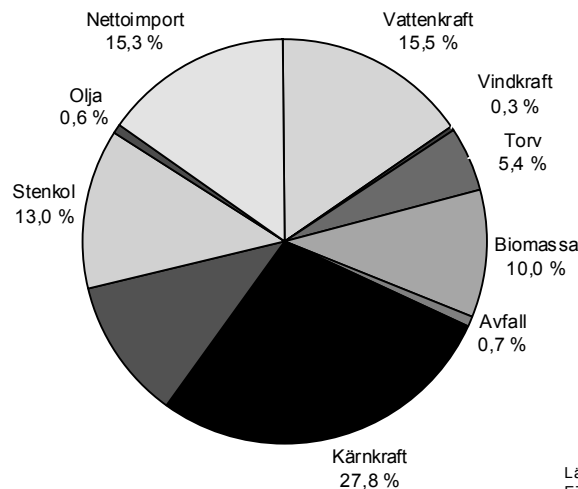
Bedömningarna om hur elkonsumtionen kommer att se ut varierar stort. Arbets- och näringsministeriet bedömde i november 2009 att den totala elkonsumtionen 2030 är max 100 TWh. Enligt klimat- och energistrategin 2008 kommer den totala elkonsumtionen kring 2050 med nuvarande insatser att vara 116 TWh. Den ställer som mål att sänka konsumtionen till 80 TWh, som på ett ungefär svarar mot den totala elkonsumtionen 2009 (80,8 TWh). Det året var emellertid ex-

ceptionellt. I normala fall rör sig konsumtionen kring 90 TWh.

Näringslivets uppskattningar är 100—111 TWh kring 2030 och visionen inför 2050 kring 115—150 TWh. I scenarierna i framtidsredogörelsen varierar siffrorna mellan 68,9 och 144 TWh.

Arbets- och näringsministeriet bedömde i november 2009 att den nödvändiga nya produktionskapaciteten kring 2020 kräver ca 1 000—1 500 MW ny kapacitet och 2 500—3 500 MW kring 2030. Men i ministeriets kalkyler saknas bortfallet av kraftvärmeproduktion och kompenseringen av kärnkraftverken i Lovisa. Om det här behovet av extra kapacitet räknas med, svarar det (5 500—6 500 MW) ungefär mot nedre gränsen i näringslivets bedömning. Näringslivet bedömer alltså att vi kring 2050 behöver ny extra kapacitet på totalt 19 000—27 000 MW. Bedömningen bygger på antagandet att vattenkraftverken då är de enda av de nuvarande kraftverken som är i drift förutom den kärnkraftsenhet som är under byggnad.

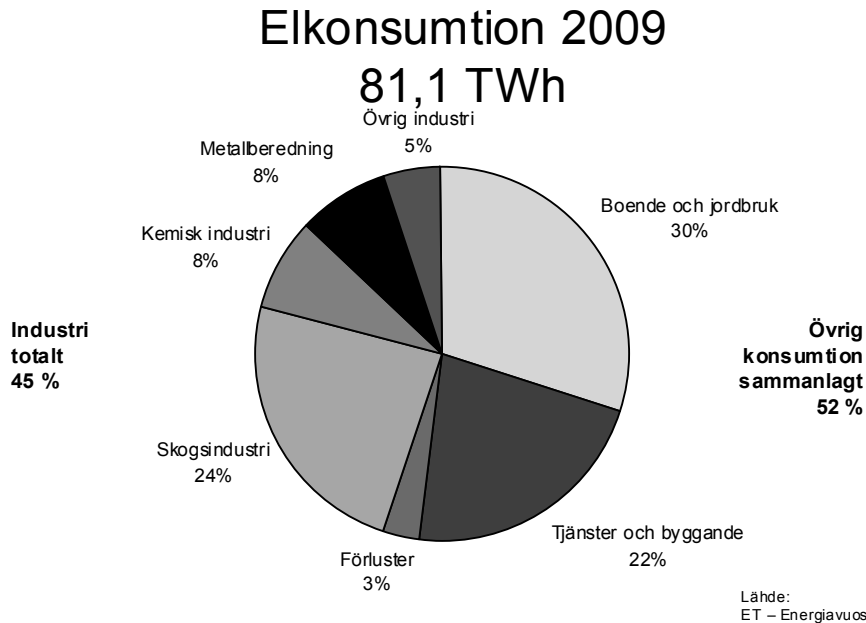
Elförsörjningen enligt energikälla 2009 (81,1 TWh)



Lähde:
ET – Energiavuosi 2009

Det är viktigt att precisera prognosen för elkonsumtionen för att målen, styrmekanismerna

och de ekonomiska satsningarna ska ha en hållbar grund som stöder en kolsnål ekonomi.



Näringslivets bedömning av elkonsumtionen är att det inte sker några nämnvärda proportionella förskjutningar mellan olika sektorer fram till 2050. Bedömningen skiljer sig på denna punkt markant inte minst från scenario A, som utgår från att tjänsterna kommer att öka avsevärt i proportion till övriga sektorer. Det är som sagt inte sannolikt att tjänstesektorn ökar i betydande grad om vi inte har en stark basindustri.

Avslutningsvis

Ekonomiutskottet ser framtidsredogörelsen som en utmärkt öppning på debatten om hur vi vill att Finland ska vara 2050 och vilka insatser visionen kräver.

Visionerna är förknippade med en lång rad osäkerhetsfaktorer. Vi måste arbeta vidare på att vidga perspektivet och fördjupa analysen. I det fortsatta arbetet bör vi till en början klarlägga

vilka konsekvenser för ekonomin och sysselsättningen de olika alternativen får. Ekonomiutskottet yrkade i sitt betänkande på mer precisa faktakalkyler. Den förändrade ekonomiska situationen kräver att kalkylerna uppdateras och att det bestäms om det behövs ytterligare åtgärder för att målen ska nås. Det behövs således kalkyler både på kortare och på längre sikt. I det här sammanhanget måste man också ta hänsyn till alternativa utvecklingstrender i den internationella klimat- och energipolitiken, som att det inte har gått att enas om en övergripande internationell klimatkonvention.

Vi tvingas fatta viktiga miljö- och energipolitiska beslut i ett läge där det råder stor global osäkerhet och det inte går att få någon heltäckande vetenskaplig och ekonomisk analys till underlag för politiska avgöranden och nödvändiga insatser. Framtidsredogörelsen är en nödvändig

öppning för att vi ska kunna gestalta alternativ.

Utlåtande

Ekonomiutskottet föreslår

att framtidsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Anne Kalmari /cent
Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /kd
Jouko Laxell /saml

Eero Lehti /saml
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd
Oras Tynkkynen /gröna
Markku Uusipaavalniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken har skrivits före de nu föreslagna åtgärderna för att stödja och utveckla förnybar energi. Statsrådet har inte heller presenterat sina avgöranden om tillstånd för kärnenergianläggningar. Därför är det på det här stadiet svårt att slutgiltigt ta ställning till detaljerna i utlåtandet. Regeringspartierna har inte velat ta de besluten. Ekonomiutskottets utlåtande grundar sig på för bristfälliga uppgifter för att vi ska kunna ta slutlig ställning till frågan om förnybar energi som exporttriumf och sysselsättare. Kärnkrafts-

besluten är viktiga för en utsläppsfri energi och minskad användning av stenkolk.

Utlåtandet bygger på klimat- och energiredogörelsen och är därmed föråldrad eftersom varken är aktuellt eller konkret. Vad tjänar det till att ha en klimat- och energistrategi för framtiden om den behandlas så här?

Ståndpunkt

Vi föreslår

att vår mening beaktas i betänkandet.

Helsingfors den 15 april 2010

Jouko Skinnari /sd
Sirpa Paatero /sd

Päivi Lipponen /sd
Matti Kangas /vänst