

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2001 rd

Statsrådets redogörelse om en nationell klimatstrategi

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 mars 2001 statsrådets redogörelse (SRR 1/2001 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet skall lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industrirådet Arto Lepistö, överinspektör Timo Ritonummi och överinspektör Pekka Tervo, handels- och industriministeriet
- konsultative tjänstemannen Jaakko Ojala, miljöministeriet
- forskningschef Juha Honkatukia, Näringslivets forskningscentral
- ekonomiske experten Adriaan Perrels, Statens ekonomiska forskningscentral

- forskningschef Mikko Kara, VTT Energi
- biträdande avdelningschef Matti Viialainen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör Ulla Sirkeinen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- branschdirektör Harry Viheriävaara, Energi- branschens Centralförbund rf
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- kommunikationsdirektör Tuomo Saarni, Gasum Ab
- verkställande direktör Seppo Ruuhonen, Helsingfors Energi
- verkställande direktör Jochim Donner, Motiva Oy
- direktör Kauko Relander, Pohjolan Voima Oy.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Alternativa klimatstrategier

I bakgrundsutredningarna till den nationella klimatstrategin presenteras BAU-scenariot (business as usual-scenariot), där inga fler åtgärder ännu vidtas för att spara energi eller reducera växthusgaser. Enligt två på Kyotoprotokollet baserade KIO-scenarier (nationella klimatprogram) genomförs ett energisparprogram och en handlingsplan för förnybara energikällor samt vidtas åtgärder mot metan och andra växthusgaser. Skillnaden mellan KIO-scenarierna är att i

KIO1 ersätts stenkolk med naturgas vid el- och värmeproduktion medan i KIO2 stenkolk ersätts med ett nytt kärnkraftverk vid elproduktion.

Enligt utredningen pekar beräkningarna tydligt på att Finland inte får ner växthusgasutsläppen till målnivån för åren 2008—2012 om energianvändningen inte blir avsevärt effektivare och energitillförseln i högre grad än nu baseras på energiformer med obetydliga eller inga utsläpp alls.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Ekonomiutskottet har behandlat den nationella klimatstrategin utifrån sitt behörighetsområde i ett näringspolitiskt perspektiv och då särskilt lyft fram de energipolitiska lösningarna och de ekonomiska kalkylerna.

Ekonomiutskottet anser att strategin utgår från de riktiga nationella premisserna när internationella mekanismer ännu inte finns att tillgå. Finland bör vara berett att dra sitt strå till stacken vid bekämpningen av en klimatförändring, även om vår andel i den globala helheten är blygsam. Jämfört med många andra länder har det hos oss gjorts en hel del för att minska utsläppen. Bland annat har energiproduktionen bredats och tekniken utvecklats. De specifika växthusgasutsläppen från elproduktionen i Finland hör till de lägsta i Europa. Detta beror på den ansevärda andelen vattenkraften, kärnkraften och bioenergin samt värmekraftproduktionen står för.

Finland bör på den internationella arenan aktivt agera för att också andra länder, och i synnerhet de värsta förorenarna, iklär sig sitt ansvar. De bör inte få konkurrensfördelar på grund av sin miljöfientliga energipolitik. De industrialiserade länderna bör också vara medvetna om utländernas snäva resurser. U-ländernas energiproduktion och ekonomi kan hjälpas upp med industriländernas moderna teknik. Målet bör vara en hållbar utveckling, som på lika villkor tar hänsyn till dels ekonomiska och sociala aspekter, dels miljöaspekter.

Med tanke på klimatförändringen och ekonomin är det ändamålsenligt för Finland att först bygga all kombinerad värmekraftproduktion och därefter i den kombinerade produktionen övergå till att använda biobränslen och naturgas när det är möjligt och ekonomiskt förnuftigt. Därefter blir det aktuellt att överväga en fristående elproduktion och bedöma dess effekter.

Klimatpolitiken och energipolitiken bör anpassas till varandra så att garantierna för välfärden, en ekonomisk tillväxt, en hög sysselsättning och en balanserad offentlig ekonomi, realiserar. Tillgången och priset på energi har en av-

görande betydelse för industrins konkurrenskraft och möjligheterna till produktionstillväxt bland annat inom den energiintensiva skogsindustrin, den kemiska industrin och metaltillverkningen. Basindustrin har en beaktansvärd sysselsättningsförmåga med indirekta återverkningar över ett brett spektrum.

Det räcker inte med en enda instrumentuppsättning för att nå målen för den finländska klimatstrategin. Enligt strategin kan hälften av målen för utsläppsreduceringen nås om handlingsplanen för förnybara energikällor och energisparprogrammet genomförs. Kol ersätts med naturgas vid kombinerad produktion av el och värme. Elproduktionen kommer att vara tungan på vågen, eftersom den skall stå för den andra hälften av utsläppsreduktionen. Klimatstrategin skall genomföras med hänsyn till att tillgången och försörjningsberedskapen i fråga om konkurrenskraftig el är garanterad, vid behov genom en ökning av elproduktionskapaciteten på hemmamarknaden. Ny elproduktionskapacitet behövs inte bara för att tillmötesgå den ökade efterfrågan utan också för att ersätta utmönstrad kapacitet.

Regeringen utgår från att man i samband med klimatstrategin i enlighet med regeringsprogrammet inte utesluter någon tekniskt och ekonomiskt genomförbar produktionsform som stöder miljömålen från elproduktionsalternativen. Ekonomiutskottet instämmer i denna ståndpunkt.

Utskottet vill understryka att en ekonomisk tillväxt vanligen resulterar i en ökad energikonsumtion och därmed till allt större försörjningsberedskaps- och miljöproblem om målmedvetna och långsiktiga åtgärder inte vidtas för att styra utvecklingen. Å andra sidan kan en alltför hårdhänt eller vid fel tidpunkt insatt energipolitisk styrning rasera grunden för en ekonomisk politik med målet inställt på en hållbar och stabil ekonomisk tillväxt.

Målet för regeringens energipolitik är att med hjälp av ekonomiska styrmedel och marknads-ekonomiska mekanismer till stöd för den ekono-

miska politiken och sysselsättningspolitiken skapa förhållanden där tillgången på energi till ett konkurrenskraftigt pris är tryggad och miljöutsläppen motsvarar Finlands internationella åtaganden.

De energiekonomiska strukturerna förnyas långsamt och de energipolitiska besluten verkar på sikt. Detta kräver ett strategiskt grepp med inriktning på framtiden. Energipolitiken kan följaktligen inte handla om detaljfrågor.

Den nationella klimatstrategin har underbyggts med en utredning om hur energiförbrukningen och växthusutsläppen skulle utvecklas i Finland utan nya utvecklingsstyrande åtgärder. Bedömningen bygger på regeringens sysselsättningsinriktade ekonomiska politik. Utgångspunkter är bland annat följande antaganden om den ekonomiska tillväxten och den industriella produktionsstrukturen:

- Finlands ekonomiska konkurrenskraft bibehålls och totalproduktionen ökar årligen med cirka tre procent fram till 2005, varefter tillväxten blir något långsammare.

- Den ekonomiska tillväxten upprätthålls av branscher där energiinsatsen är minimal. Sådana branscher är tjänstebanschen och av industrins branscher framför allt elektronikindustrin och övrig metallindustri.

- Produktionen inom energiintensiva branscher, som skogsindustrin, metalltillverkningen och den kemiska industrin, ökar men i snitt klart långsammare än inom andra branscher.

Båda KIO-scenarierna är enligt utskottets mening genomförbara. Av redogörelsen framgår att det naturgasbaserade alternativet leder till något större totalekonomiska kostnader än eltillförselalternativet som inkluderar kärnkraft. Det råder delade meningar om de ekonomiska effekterna av strategin, beroende på utgångspunkter och antaganden. Måluppfyllelsen dikteras i allt väsentligt av den ekonomiska tillväxten. Klimatstrategin utgår från försiktiga siffror för industriproduktionens tillväxt. Om bedömningen besannas blir resultatet en låg BNP-tillväxt samtidigt som den gynnsamma sysselsättningsutvecklingen bryts. Ekonomiutskottet ser det som en brist att strategin saknar ett alternativ med en snab-

bare ekonomisk tillväxt och en därmed sammanhängande ökning av energibehovet.

Utskottet konstaterar att det krävs kraftiga ekonomiska stödåtgärder för att programmet skall kunna genomföras. Klimatstrategin kräver årligen i snitt 200 miljoner mark i investeringsstöd och 300 miljoner mark i skattestöd för att el skall kunna produceras med förnybar energi. Ny produktionsteknik måste också tas fram. Tanken är att alla de viktigaste formerna av förnybar energi skall vara ekonomiska och konkurrenskraftiga på den öppna energimarknaden.

Effekterna av investeringarna inom energisektorn kan ses i ett mycket långt perspektiv. Det innebär att de beslut som fattas i dag fattas för framtiden.

Energisparande

Tillväxten i energiförbrukningen skall enligt redogörelsen stävas under programperioden med alla till buds stående åtgärder som är förnuftiga med tanke på samhällsekonomin. Ett energisparprogram, som har beretts jämsides med klimatprogrammet och som täcker alla energiförbrukningssektorer, genomförs. Regeringen räknar upp en lång rad åtgärder genom vilka energisparandet kan effektiviseras. Om programmet skall kunna genomföras måste energiskatterna höjas rejält och staten bidra med pengar till forskning, utveckling och marknadsintroduktion i fråga om ny energisnål teknik, genomförande av sparprogrammen, energireparationer och information.

Den i redogörelsen kalkylerade finansieringen behövs för att spar- och klimatmålen skall uppnås. För målens vidkommande bör de åtgärder prioriteras som har de största effekterna på kort sikt. I praktiken gäller det att aktivera energisparandet, en effektiv energianvändning och marknaderna för förnybara energikällor för att uppnå målen.

Produktionen av förnybar energi

En handlingsplan för förnybara energikällor tas till hjälp för att göra energitillförseln allsidigare och styra den i en riktning som alstrar mindre

växthusgaser. Energibranschen har vidtagit vissa åtgärder som lett till ett minskat utsläpp av koldioxid. Biobränslen har i allt större utsträckning fått ersätta torv och kol samt, i fråga om fjärrvärme, också olja. Kolkondensatet har kunnat ersättas genom att vattenkrafteffekten höjts.

I KIO-scenarierna ingår såväl vatten och vind som torv, trä och avfall. I båda scenarierna står vattenkraften för 15 procent. Utskottet påpekar att handlingsplanen för förnybara energikällor för vattenkraftens vidkommande bara talar om vattenkraftverk på mindre än 10 MW. Vattenkraftsresurserna bör enligt utskottet också i övriga delar omfattas av klimatstrategin. I synnerhet i norra Finland finns det outbyggd vattenverkskapacitet. Frågan om Vuotosprojektet och de därmed sammanhängande investeringarna är fortfarande öppna.

Vindkraftens andel i elproduktionen beräknas uppgå till en procent. Utskottet finner det angeläget att vindkraftstekniken utvecklas dels för att den inhemska byggpotentialen skall kunna utnyttjas, dels för att den nuvarande, rätt stora exporten skall kunna ökas. Utskottet ansluter sig till målet i handels- och industriministeriets handlingsplan för förnybara energikällor att Finland 2010 skall ha en vindkraftskapacitet på 500 MW i stället för nuvarande 32 MW.

När det gäller användningen av biobränslen hör Finland och Sverige till eliten i världen. I synnerhet i fråga om produktion av bioelektricitet är Finland en föregångare globalt sett. Tidigare har man bedömt att biomassa kan stå för upp till 80 procent av ökningen inom produktionen av förnybar energi.

Torven är ett inhemskt bränsle som inte bara borgar för en garanterad energiförsörjning utan också har en betydande regional sysselsättande effekt. Bäst lämpar sig torv i energiproduktionen i kombination med ved.

Det återvinnbara eller för energiproduktion lämpliga avfall som uppkommer inom industrin skall utnyttjas så noggrant som möjligt. Likaså bör användningen av kommunalt avfall effektiviseras. Förändringarna i region- och samhällsstrukturen är delvis utslagsgivande för hur olika

energiproduktionsformer kan utnyttjas effektivt och ekonomiskt.

Det krävs fortlöpande forskning och utveckling, och därmed också resurser, för att användningen av förnybara energikällor skall kunna effektiviseras. Ekonomiska styrmedel bör tillgripas för att främja utnyttjandet av dessa källor.

Elektricitet

Eltillförseln grundar sig på produktion i Finland men också på import. Besluten om elproduktionen spelar en avgörande roll när Finland försöker uppnå utsläppsmålen. Den finska elproduktionens styrka ligger i att den är så mångsidig. Det krävs beslut om kompletterande produktionsformer för att den ekonomiska tillväxten skall kunna tryggas och de uttjänta kraftverken bytas ut mot nya. När energieffektiviteten ökar, ökar elförbrukningen långsammare än bnp. Enligt kalkyler behövs det trots allt en större elproduktionskapacitet.

Finland ingår i den nordiska elmarknaden. Den nordiska marknaden håller så småningom på att integreras i ett större europeiskt marknadsområde. Men inte heller i Europeiska unionen har energibranschen ännu övergått från regleringsekonomi till en nationell eller internationell konkurrensökonomi i samma takt som de övriga näringslivssektorena. Men trenden är helt klar och följaktligen har mekanismerna för att bygga upp en inre marknad en viss relevans också för energipolitiken i Finland.

Finland är inte längre en självständig aktör i handelspolitiken ute i världen, utan förhandlar om den internationella handelns villkor som en del av Europeiska unionen. Detta i kombination med liberaliseringen av den internationella handeln har väsentligt rubbat de energipolitiska premisserna i internationella sammanhang. De internationella energitransaktionerna sker knappast längre mellan stater utan snarare mellan företag på energimarknaden. Marknaden styrs av priset, men numera också allt mer av miljöaspekter. Trots allt kommer regeringarna fortfarande att ha en viktig roll när det gäller att lägga upp spelreglerna och villkor för energihandeln.

El kan importeras från de nordiska länderna och från Ryssland. År 2000 utgjorde nettoimporten av el till Finland 15 procent av den sammanlagda eltillförseln. Utskottet vill understryka att beroendet av importerad el i värsta fall kan leda till en inadekvat försörjningsberedskap och stora risker. Tack vare bra vattenår har det undantagsvis varit möjligt att få el till förmånligt pris från Sverige och Norge. Under normala vattenår importerar Sverige och Norge el. I och med att elmarknaden liberaliserats och efterfrågan ökar kan det hända att elpriset kommer att fluktuera avsevärt beroende på tillgång och efterfrågan.

Bränslen

Stenkol

Enligt klimatstrategin kan elmarknadslagen vid behov ändras för att nya stenkolskondenskraftverk inte skall kunna byggas. I förekommande fall kan det i lag också förbjudas att nya produktionsanläggningar för kombinerad produktion av el och värme med stenkol som huvudsakligt bränsle byggs inom naturgasområdet. Enligt klimatstrategin skall också användningen av gammal kolkraft upphöra.

Utskottet konstaterar att stenkol i egenskap av reservkraft fortfarande spelar en viktig roll dels när det gäller prisbildningen för alternativa energiformer, såsom naturgas, och elimporten, dels för upprätthållandet av en säker energiproduktion. Priset på stenkol har följt priset på olja och gas. Båda KIO-scenarierna inkluderar stenkol. För att kunna minska användningen av stenkol måste man sätta in andra energiformer. Enligt experter är kostnader för avveckling av kolkraften underdimensionerade i strategin. Det naturligaste sättet att sköta avvecklingen är att följa kolkraftverkens utveckling i tekniskt-ekonomiskt hänseende, menar utskottet. Ett lagfäst stopp för kolkraft kan leda till oförutsett stora ersättningsanspråk.

Naturgas

Naturgas är vid sidan av bioenergi en användbar energiform vid kombinerad produktion av el och värme. I dagsläget ger bedömningar vid handen

att naturgas inte är konkurrenskraftig i elproduktion allena. Hittills har tillgången på naturgas varit problemfri, men risken finns så länge leverantörerna inte är fler än en. Frågan är problematisk också med tanke på försörjningsberedskapen.

Hur gasinfrastrukturen i Östersjöområdet kommer att se ut beror på hur gasmarknaden utvecklas och ledningsnätet byggs ut i de stora EU-länderna. Dessutom är det inte klart om en gasledning skall dras från Norge eller inte. I Centraleuropa finns det planer på att bygga ut naturgasnätet med tanke på en rejäl ökning i naturgasanvändningen.

När de gällande leveransavtalen löper ut finns det en viss risk förknippad med naturgaspriset. I och med att efterfrågan ökar kan priset förändras. Priset kan antas stiga när efterfrågan ökar och bara ett fåtal leverantörer står för utbudet. Finland kommer ännu under en lång räcka av år att vara beroende av en enda leverantör. En del av de utfrågade experterna ansåg att naturgaspriset i redogörelsen är alltför lågt satt.

Kärnkraft

I KIO2-scenariot ersätts stenkolen med ett nytt kärnkraftverk i elproduktionen. Enligt redogörelsen är de storskaliga alternativen kärnkraft eller naturgas.

Valet mellan de alternativa scenarierna sker när beslutet om principbeslutansökningen gällande ett femte kärnkraftverk skall fattas. Kärnkraft är användbar där tekniken behärskas. Garantier kan inte ges för en total riskfrihet visavi kärnkraften. Hittills har erfarenheterna varit goda av våra kärnkraftverk och deras säkerhet. Kärnkraft är ett effektivt instrument att minska totalutsläppen av koldioxid. Pluset med kärnkraft är att priset på den el som genereras är stabilt och konkurrenskraftigt vad produktionskostnaderna beträffar. Bränslet till kärnkraftverk måste importeras, men kan, om så behövs, lagras för flera år framåt.

Hos oss bestäms det om ansvar och skadestånd i fråga om atomskada i atomansvarighetslagen. Bestämmelserna grundar sig på internationella fördrag som Finland anslutit sig till. Hur

stort en atomanläggningsinnehavares ansvar är och hur detta ansvar skall täckas varierar avsevärt i länder med atomanläggningar. För innehavaren av en atomanläggning i Finland är ansvaret begränsat till högst 175 miljoner av Internationella valutafonden använda särskilda dragningsrätter (cirka 1 500 miljoner mark) för atomskador till följd av en och samma atomolycka. Eftersom ansvarssystem är så olika är det svårt att göra internationella jämförelser. (Exempelvis i USA är elbolagens egenavgift cirka 60 miljarder mark). Kostnaderna för beredskapen för atomolyckor påverkar priset på den el som produceras med kärnkraft.

Industrins Kraft Ab har lämnat in en principbeslutsansökan till statsrådet om ett femte kärnkraftverk. Ansökningen behandlas i den ordning atomansvarighetslagen föreskriver.

Självförsörjning i elproduktionen

Vår energistrategi bör säkra en adekvat självförsörjning. I händelse av eventuella importstörningar för vissa bränslens del måste substitutbränslen lagras. Den största risken ligger i att vi blir alltför beroende av importel. Om naturgas-scenariot realiseras blir vi i hög grad beroende av import från Ryssland. År 2010 skulle 40 procent av eltillförseln bestå av naturgas och el samt i någon mån också olja från Ryssland.

Eftersom elmarknaderna numera är öppna och integrerade i ett större marknadsområde kan det förekomma stora variationer i eltillgången och elpriset. Detta kan äventyra de ekonomiska verksamhetsvillkoren och avgöra var produktionen etablerar sig. Än så länge finns inga uppgifter om i vilken utsträckning klimatavtalet påverkar elexportörernas intresse att över huvud taget producera el för export.

Sammandrag

Utskottet vill understryka att samhället måste kunna lita på att el till skäligt pris finns att tillgå. Beroendet av ökad import och en enda produktionsform kan inte ge denna visshet.

Utskottet menar att Finland också i framtiden bör kunna använda olika energiformer på ett mångsidigt sätt. Vårt land behöver alla energiformer också i framtidens elproduktion.

Utskottet understryker att de strategiska energipolitiska besluten bör fattas med hänsyn till att industrin och de övriga näringsgrenarna i vårt land solitt kan stå sig i konkurrensen på sikt. Samtidigt vägs också konsumenternas behov och intressen in.

Utskottet vill också poängtera att, oavsett vilka beslut som i framtiden fattas om basenergi-produktionen, bör staten bidra med tillräckliga resurser för forskning, utveckling och ibruktäggning av förnybara energiproduktionsformer.

Utskottet vill också framhålla att osäkerheten kring den ekonomiska tillväxten, energitillförseln och energitillgången är stor. Det kan också antas att målnivån i Kyotoavtalet gällande utsläpp bara är det första steget och att utsläppspolitiken härnäst mestadels kommer att skärpas. För det krävs, menar utskottet, att regeringen aktivt håller ett öga på situationen och hur prognoserna slår in och vidtar behövliga åtgärder för att se över utgångspunkterna och åtgärderna i den nationella klimatstrategin.

Utlåtande

Ekonomiutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att miljöutskottet bör väga in det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Leena Luhtanen /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Janina Andersson /gröna
Jouni Backman /sd
Klaus Hellberg /sd
Susanna Huovinen /sd (delvis)
Mikko Immonen /vänst
Reijo Kallio /sd (delvis)
Marja-Leena Kemppainen /fkf
Kalervo Kummola /saml

Pekka Kuosmanen /saml
Mika Lintilä /cent (delvis)
Olli Nepponen /saml
Antti Rantakangas /cent (delvis)
Ola Rosendahl /sv (delvis)
Mauri Salo /cent (delvis)
Juhani Sjöblom /saml (delvis)
ers. Jari Leppä /cent (delvis)
Pertti Mäki-Hakola /saml (delvis)
Veijo Puhjo /vänst (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Eelis Roikonen.