

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2002 rd

Statsrådets principbeslut av den 17 januari
2002 om Industrins Kraft Ab:s ansökan om
byggandet av en kärnkraftverksenhet

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2002 statsrådets principbeslut av den 17 januari 2002 om Industrins Kraft Ab:s ansökan om byggandet av en kärnkraftverksenhet (Ö 4/2001 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet skall lämna utlåtande till ekonomiutskottet om principbeslutet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets skatte-delegation, kultur- och vetenskapsdelegation, jordbruksdelegation, handels- och industridelegation och bostads- och miljödelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- industriråd Jussi Manninen och industriråd Sirkka Vilkamo, handels- och industriministeriet
- finansråd Heikki Sourama, finansministeriet
- överdirektör Markku Nurmi, miljöministeriet
- forskningsdirektör Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningsinstitut
- forskningsdirektör Kari Alho, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- biträdande direktör Matti Viialainen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.

- energiexperten Simo Kyllönen, Finlands Naturskyddsförbund r.f.
- direktör Ulla Sirkeinen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- generalsekreterare Jouni Nissinen, nätverket Valtavirta.

Delegationerna har hört

- avdelningschef Taisto Turunen, överinspektör Mika Anttonen och överinspektör Teija Lahti-Nuuttila, handels- och industriministeriet
- budgetråd Elina Selinheimo och finansråd Gustav Teir, finansministeriet
- miljööverinspektör Heikki Granholm och skogsbruksöverinspektör Tapio Lehtiniemi, jord- och skogsbruksministeriet
- miljöråd Antero Honkasalo, miljöministeriet
- äldre forskare Juha Nurmi, Skogsforskningsinstitutet
- teknologidirektör Martti Äijälä, Tekes
- forskarprofessor Kai Sipilä, forskningsdirektör Mikko Kara och specialforskare Irmeli Harmaaajärvi, Statens tekniska forskningscentral
- verkställande direktör Juhani Santaholma, Energibranschens Centralförbund Finergy r.f.
- kampanjansvariga Harri Lammi, Greenpeace Norden
- ordföranden i ledningsgruppen Pekka Nikkilä, Itä-Suomen Energiatoimisto
- direktör Aimo Kastinen, Kemiindustrin r.f.

- verkställande direktör Hannu Kauppinen, Naturgasföreningen r.f.
- direktör Sirpa Smolski, Metallindustrins Centralförbund
- vedenergiexperten, forstmästare Tage Fredriksson, Skogsbrukets utvecklingscentral Tappio
- verkställande direktör Timo Poranen, Skogsindustrin r.f.
- verksamhetsledare Pekka-Juhani Kuitto, Finska bioenergiföreningen r.f.
- vice ordförande Esa Holttinen, Finska Vindkraftsföreningen r.f.
- verkställande direktör Juha Naukkarinen, Finska energiförbundet SENER r.f.
- utredningschef Pirkko Kasanen, Arbetseffektivitetsföreningen r.f.
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund
- dekanus, professor Reijo E. Heinonen, Joensuu universitet
- professor Risto Tarjanne, Villmanstrands tekniska högskola
- professor Peter Lund, Tekniska högskolan
- verkställande direktör Jochim Donner, Motiva Oy
- verkställande direktör Martti Lappalainen, Suur-Savon Sähkö Oy
- verkställande direktör Mauno Paavola, Industrins Kraft Ab
- verkställande direktör Matti Hilli, Vapo Oy.

Dessutom har överassistent Ari Lampinen, Jyväskylä universitet, lämnat ett skriftligt utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet har bedömt samhällets helhetsintresse, som är grunden för statsrådets principbeslut, främst med avseende på de statsekonomiska konsekvenserna. Detta har i viss mån krävt en mer generell granskning av de ekonomiska konsekvenserna med avseende på Finlands konkurrenskraft och dess återverkningar på statsfinanserna. Utskottet har haft ambitionen att beakta de långsiktiga effekterna av principbeslutet, särskilt i slutsatserna.

Utskottet har inte gått in på de särfrågor som huvudsakligen ingår i kompetensområdet för andra utskott. Till exempel beträffande miljöfrågorna anser utskottet att det räcker med slutledningen av klimatstrategin. I den sägs att Finlands utsläppsmål för växthusgaserna kan nås med de båda anförda alternativen, KIO1 och KIO2. Utlåtandet tar inte heller ställning till de generella etiska frågorna kring beslutet om primär energi.

Dessutom har utskottet förbigått enskilda faktorer som påverkar eller kan påverka statsfinanserna, men som inte ingår i statsrådets principbe-

slut eller den nationella klimatstrategin. Exempel på sådana faktorer:

- statens åtagande för kostnaderna för deponering av kärnavfall och för konsekvenserna vid en kärnkraftsolycka

- investeringsrisker som till exempel vid undantagsförhållanden också drabbar andra än delägarna i det aktuella bolaget

- konsekvenserna av principbeslutet för Finlands anseende i miljöfrågor.

Utgångspunkter

Utskottets överväganden bygger till stora delar på den nationella klimatstrategin (SRR 1/2001 rd) som statsrådets principbeslut stöder sig på, miljöutskottets betänkande om klimatstrategin (MiUB 6/2001 rd) och till vissa delar på kompletterande uppgifter som ingår i en färsk proposition (RP 26/2002 rd) om godkännande av Kyotoprotokollet till ramkonventionen om klimatförändring. Följande riktlinjer har spelat en viktig roll för utskottets överväganden:

- Åtgärderna i klimatstrategin tar sikte på att uppfylla förpliktelserna först och främst under den första åtagandeperioden.

— Handlingsprogrammet för att spara energi (HIM:s publikationer 11/2000) och programmet för att främja förnybara energikällor (HIM:s publikationer 4/1999) ingår med lika andelar i båda alternativen KIO1 och KIO2. Med programmen tillgodoser Finland hälften av sitt mål för minskat utsläpp av växthusgaser under den första åtagandeperioden för ramkonventionen.

— Utsläppsmålen genomförs med hänsyn till att åtgärderna inte skall påverka tillväxten i ekonomin eller sysselsättningen och att de skall medverka till att minska den offentliga skulden.

— Klimatstrategin inrättas än så länge för nationella åtgärder.

— I energitillförseln utnyttjas möjligheterna att anlägga kombinerad produktion av el och värme först fullt ut och naturgas eller förnybara energikällor används som det primära bränslet i den kombinerade produktionen.

I principbeslutet åtar sig statsrådet dessutom att tillämpa de legislativa och ekonomiska styrmedel som är nödvändiga för att nå målen. Samtidigt har regeringen uppgett att syftet är att elförbrukningen skall ligga på samma nivå som i alternativet KIO1.

Utskottet har hört en lång rad experter. Expertinformationen har utnyttjats framför allt i avsnittet om energiskatter och statsstöd.

Finlands konkurrenskraft

Finansministeriet gav 2001 ut en publikation om Finlands konkurrenskraft och utvecklingsbehovet i detta hänseende. Där sägs att det ställs två fundamentala krav på energiförsörjningen för att Finland skall stå sig i konkurrensen. För det första måste företagen kunna få energi till ett konkurrenskraftigt och förutsebart pris. För det andra måste tillgången på energi vara säker i ett längre perspektiv. Enligt rapporten har Finland ännu inte sett sig tvunget att i någon större omfattning tumma på målen. Men en viktig förutsättning för konkurrenskraft är att företagen kan räkna med kontinuitet i framtiden.

De mål som satts upp för energipolitiken i den internationella klimatstrategin är av stor betydelse för Finlands konkurrenskraft. Statsrådet har åtagit sig att trygga fullgod tillgång till ener-

gi utan att Finlands internationella konkurrenskraft försämras med ekonomiska styrmedel som ensidigt inriktas på energin. Bland de primära målen märks att säkerställa en diversifierad och fördelaktig energitillförsel, hålla hög standard på energitekniken, främja effektiv energianvändning, ha siktet inställt på en energibalans med mindre kol och att upprätthålla försörjningsberedskapen. Enligt rapporten om konkurrenskraften skall säker tillgång också gälla exceptionella förhållanden, då det råder dels åstramad tillgång på energi från utlandet, dels exceptionellt dåliga vattenförhållanden och stränga vintrar i Finland. Ett villkor för att vi skall klara av sådana situationer är att kapaciteten i vårt eget land räcker till.

Utskottet omfattar ståndpunkterna i rapporten och anser att en granskning av statsrådets principbeslut särskilt bör fokuseras på priset och tillgången på energi.

I dagsläget är vår energitillförsel uppbyggd på många olika komponenter. Men vår självförsörjning är mindre än till exempel i EU och OECD i snitt. Därför är Finland betydligt mer beroende av energiimport än flera av våra konkurrenter.

Statsrådets principbeslut skiljer sig från alternativet KIO1 när det gäller tillgången på energi och försörjningsberedskapen. KIO1 bygger på större import av naturgas från Ryssland. Det ökar vårt beroende av import från ett och samma land och skiljer sig därmed från kärnkraftsalternativet som bygger på elenergi från Finland.

Alternativen skiljer sig från varandra också när det gäller priset. Vid naturgas står råvaran för nästan 80 % av det totala priset exklusive skatter, medan siffran är cirka 12 % för kärnkraft. Fluktuationer i råvarupriset har således betydligt större återverkningar på elproduktionen i naturgasalternativet än i kärnkraftsalternativet.

En stabil och förutsebar prisutveckling spelar en extra stor roll för vår energiintensiva basindustri. Bara skogsindustrin använder ungefär en tredjedel av Finlands eltillförsel, kemiindustrin cirka 12 % och metall- och elektronikindustrin cirka 11 % trots frivilliga energisparavtal inom industrin och energisnål produktionsteknik.

Priset på naturgas påverkas också av en pågående ökning i naturgasanvändningen ute i Europa. När Finland inpå nästa decennium måste förnya sina långsiktiga och fördelaktiga naturgasavtal kommer konkurrensen på köparens marknad att vara en annan än den är i dag. När den nationella klimatstrategin lades upp var priset på naturgas cirka 10 euro/MWh, men är i dag cirka 15 euro/MWh. Priset har således stigit med 50 procent.

Tillgången och priset på energi påverkar alltså basindustrins konkurrenskraft på det sätt som beskrivs ovan. De kommer att spela en allt större roll i framtiden när energibehovet ökar. Flera av de sakkunniga bedömer att elbehovet kommer att öka också under detta decennium, trots att syftet är att stabilisera ökningen i den totala energikonsumtionen fram till 2010. Alternativet KIO* har lagts upp av naturorganisationerna och bygger på stora sparåtgärder. Alternativet tangerar den nedre gränsen av tillväxtkalkylerna och utgår från att elkonsumtionen 2010 uppgår till cirka 85,3 TWh. Beräknad enligt väntevärdena i klimatstrategin ger det en elförbrukning på 93,3 TWh. Europeiska kommissionen har beräknat Finlands elförbrukning till 97,0 TWh 2010. Även om bedömningarna av ökningen varierar står det klart att elförbrukningen i vilket fall som helst kommer att vara större än dagens 81,6 TWh. Hur stort behovet av ny kapacitet kommer att vara beror dels på hur snabbt ekonomin växer, dels på i vilken takt gamla kraftverk läggs ned.

Vid sidan av behoven inom basindustrin fäste sig de sakkunniga också vid tillväxtmöjligheter för ny energiteknik och industri med modern energiteknik. Priset på el kommer att sjunka med kärnkraft, sägs det i bedömningarna. Därmed får elproduktion baserad på förnybara energikällor svårt att stå sig i konkurrensen samtidigt som investeringar i energisparande blir mindre lönsamma, särskilt små kombikraftverk med el och värme. Detta framhålls också i en utredning från handels- och industriministeriet i en bilaga till statsrådets principbeslut. Enligt utredningen kan utbyggd kärnkraft i värsta fall leda till att små

kombikraftverk inte byggs eftersom de är olönsamma.

Industri med ny energiteknik förutspås få en enorm global marknad i framtiden. Förväntningarna på statsfinanserna påverkar den finska industrins möjligheter att stå sig i konkurrensen på marknaden. Energiavgörandet får därigenom långtgående konsekvenser för utvecklingen inom Finlands ekonomi i ett helt annat perspektiv än från basindustrins synpunkt.

Industrin har åtagit sig att ta fram ny energiteknik och att med alla medel främja insatser för att spara el och introducera förnybara energikällor på marknaden vid sidan av utbyggd kärnkraft. Också statens politiska insatser enligt klimatstrategin tar sikte på samma mål. Detta motiveras med att alla medel kommer att behövas för att Finland skall kunna uppfylla sina utsläppsförpliktelser, särskilt efter den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet.

Utöver faktorerna ovan är sysselsättningen en faktor som påverkar Finlands konkurrenskraft, påpekar utskottet. Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet behandlar principbeslutet i detta perspektiv. Därför går finansutskottet inte närmare in på sysselsättningskonsekvenserna av de olika energialternativen.

Ekonomisk styrning och andra styrmedel

Beslutet om hur eltillförseln skall ordnas har inte bara de ovan nämnda effekterna på de förväntade inkomsterna inom statsfinanserna, utan har också konsekvenser för inkomsterna från energi- och miljöskatter och utgifterna för olika stödformer. Skatterna har dels en fiskal dimension, dels en konsumtionsstyrande roll. Då är det primära syftet med skatterna att styra beteendet hos dem som belastar miljön i en mer miljövänlig riktning.

Nedan går utskottet närmare in på skatterna och statsstöden. Samtidigt har utskottet också undersökt andra styrmedel än ekonomiska styrmedel med utgångspunkt i samhällsplanering och anlägger vissa synpunkter på användningen av träbränsle eftersom den spelar en så viktig roll.

Av flera orsaker är det oklart vilken roll de ekonomiska styrmedlen kommer att ha i framtiden. Nedan beskriver utskottet närmare vilka förändringar till exempel de så kallade Kyoto-mekanismerna kan medföra för energiskatterna. Det förefaller klart att energiskatterna stiger. Men vad som skall beskattas och hur stora skatteinkomsterna bör vara är en fråga som kräver ytterligare utredning. Det har ansetts att energiskatter har en ganska liten styreffekt när det gäller att minska kolutsläppen. Också detta ger anledning att fundera på var insatserna skall sättas in.

Också olika typer av stöd till energiproduktion måste analyseras ytterligare för att stöden skall kunna inriktas så att de har en gynnsam effekt på utsläppsminskningen och den ekonomiska tillväxten. EU:s antagningsförfarande för statsstöd innebär framför allt att vi måste kunna förutse förändringar i god tid.

Osäkerheten kring den kommande ekonomiska utvecklingen och de ekonomiska styrmedlen gör det svårare att bedöma principbeslutet i statsfinansiellt hänseende. Den tillgängliga kunskapen tillåter inga långtgående slutsatser, anser utskottet.

Enligt utskottet är det klart att vi också i framtiden måste tillämpa olika typer av ekonomiska styrmedel. Det är uppenbart att klimatstrategin medför extra kostnader för energianvändarna och den samlade statsekonomin och att staten därför måste lägga ut ett enormt finansiellt tillskott.

Enligt klimatstrategin behövs det i genomsnitt knappa 40 miljoner euro i investeringsstöd de närmaste åren och 50 miljoner euro i skattestöd för elproduktion baserad på förnybar energi, vilket är ungefär dubbelt mer än beloppen för 2000. Syftet är att de viktigaste formerna av förnybar energi skall vara ekonomiskt konkurrenskraftiga på den öppna energimarknaden om några år. Det ekonomiska stödet skall dessutom allt mer gå till forskning och utveckling kring förnybar energi, även om stödbeloppet anses vara tillräckligt stort.

Om förnybar energi används i större utsträckning än vad målen i strategin förutsätter, kom-

mer kostnaderna att öka avsevärt, sägs det i klimatstrategin. De relativa höjningarna av energiskatterna blir stora när man betänker att alternativet KIO1 höjer energiskatterna jämfört med dagsläget med 50—70 % beroende på vad som beskattas. Uträknat enligt kalkylerna i klimatstrategin är skattehöjningarna 20—30 % i alternativet KIO2. Naturorganisationernas alternativ KIO* höjer det sammantagna stödet till handlingsprogrammet för energisparande och programmet för främjande av förnybara energikällor med ungefär 100 miljoner euro per år från den nuvarande nivån om ca 170 miljoner euro per år.

Industrin har åtagit sig att satsa på utvecklingsinsatser under förutsättning att energiskatterna inte höjs, påpekar utskottet.

(1) Skatter

I utlåtandet (FiUU 8/2001 rd) om den nationella klimatstrategin går utskottet närmare in på energi- och trafikskatterna. Utfrågningen av de sakkunniga med anledning av principbeslutet har inte genererat någon ny information som ger utskottet anledning att ändra det viktigaste innehållet i utlåtandet. Därför håller utskottet fast vid följande utgångspunkter för energiskatterna:

- energiskatterna måste ses i ljuset av den totala beskattningen och den anknyttande skattebördan

- inkomsterna från energiskatterna måste också tillgodose statens fiskala krav

- skatteobjekten måste väljas med rimlig hänsyn till medborgarnas och det ekonomiska livets intressen.

I utlåtandet påpekar utskottet också att skatte- stöd är förknippade med en del EU-rättsliga problem. Kommissionen måste ge sitt godkännande till alla statsstöd, påminner utskottet. Dessutom måste stöden vara tidsbegränsade och regressiva. Även om kommissionen i flera fall har haft en positiv inställning till miljöstöd är det både komplicerat och tungrovt att tillämpa skattestöd eftersom reglerna är krångliga både för företag och myndigheter. Skattestöd försämrar de egenskaper som gynnar ett fungerande skattesystem, till exempel att beskattningen är enkel och förut-

sebar och garanterar rättssäkerhet. Därför är skatter kanske inte den bästa metoden när staten vill sätta in målinriktade stöd. Enligt utskottet är beskattningens styrmöjligheter begränsade. Stödsatserna bör därför huvudsakligen vara frikopplade från skatter.

Det är en öppen fråga vilken roll energiskatter kommer att spela i framtiden eftersom det är oklart vilka konsekvenser de flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet kommer att ha. Många tror att de flexibla mekanismerna kommer att spela en viktig roll i hela världen framöver. I vilket fall som helst kommer mekanismerna att upprättas och införas mycket snabbt nu när riktlinjer för genomförandebestämmelserna finslipades vid klimatmötet i Marrakesh i november 2001. Genomförandebestämmelserna gäller dels de flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet (gemensamt genomförande, mekanismen för ren utveckling, internationell utsläppshandel), dels så kallade sankor samt övervakning, rapportering och uppföljning av mekanismerna. Kyotoprotokollet överlåter visserligen åt parterna att själva bestämma vilka instrument de vill använda för att uppfylla sina klimatförpliktelser. Trots detta får de flexibla mekanismerna av allt att döma en framträdande roll i och med deras övernationella karaktär.

I våras behandlade utskottet ett förslag till direktiv om utsläppshandel (FiUU 1/2002 rd) och tog då preliminärt upp förhållandet mellan utsläppshandel och energiskatter. Utskottet ansåg då att en styrande energiskatt inte är befogad om utsläppshandeln medför faktiska kostnader för företagen. Verksamheten bör således enligt utskottet inte belastas med någondera bördan. Bara detta förefaller att ändra objekten för energiskatten, även om grundstrukturen i miljö- och energiskatterna inte ändras, som regeringen framhåller i klimatstrategin beträffande regeringsprogrammet.

Trots de ovan relaterade osäkerhetsfaktorer har utskottet bedömt energiskatternas roll utifrån det antagandet att skatterna utnyttjas som styrmedel för att få fram energikällor och energisparande åtgärder med mindre utsläpp. Detta kräver högre energiskatter samtidigt som an-

vändningen av förnybara energikällor måste främjas med hjälp av stöd, till en början med skattestöd men i framtiden allt mer med hjälp av direkta stöd.

För att genomföra klimatstrategin behövs det inom den närmaste framtiden årligen drygt 168 miljoner euro i offentliga medel. Av beloppet går cirka 50,5 miljoner euro till kalkylerat skattestöd för förnybara energikällor. Med hänvisning till tidigare yttranden anser utskottet att stöden till energiproduktion måste bedömas i ett helhetsperspektiv. Vidare är det viktigt att ta reda på vilken typ av produktion som behöver stöd och vilken typ av stöd som bäst tillgodoser de fiskala, miljömässiga och energipolitiska behoven. Dessutom gäller det att analysera hur stödbestämmelserna går att anpassa till det praktiska livet och hur de förhåller sig till gemenskapsreglerna om statsstöd.

Utskottet är medvetet om att det pågår en del utredningar om energiskatter som styrmedel fram till 2010, stöd till energiskatterna och ändringar av vissa lagar om energiskatter. Utredningarna görs på uppdrag av handels- och industriministeriet och genomförs i samråd med Statens tekniska forskningscentral och Näringslivets ekonomiska forskningsinstitut. Utan att närmare gå in på valet av skatteobjekt framhåller utskottet att de bärande principerna i beredningen är:

- stödet till el producerad med förnybara energikällor utsträcks till el producerad med returbränsle, biogas och reaktionsvärme från kemiska processer

- stödet till el producerad med flis höjs till samma nivå som för vindkraft

- skatteåterbäringen till energiintensiv industri ses över så att de skatter som ingår i värme som köps av företag beaktas som redan betald skatt

- den nedre gränsen för skattefri användning av torv höjs till 25 000 MWh per kalenderår och endast den överskjutande delen beskattas.

Principerna ovan är ett steg i rätt riktning och utskottet ställer sig bakom dem. Också tidsschemat för reformerna är ett steg i rätt riktning. En-

ligt planerna träder ändringarna i kraft från och med nästa år.

Effekterna av höjda energiskatter analyseras i de bifogade kalkylerna till klimatstrategin. Alla tre modeller för energiskatt medförde högre direkta årliga energikostnader för samtliga energikonsumenter jämfört med det så kallade BAU-scenariot fram till 2010. I skattealternativen 1 och 2 varierade kostnaderna mellan 0,5 och 1,2 miljarder euro. Båda modellerna innefattade höjda energiskatter utom för drivmedel för trafiken i alternativ 2, där ingen reell förhöjning ingick. I alternativ 3 steg energikostnaderna betydligt mindre än i de andra alternativen. Enligt den modellen reduceras utsläppen bara med hjälp av regler, föreskrifter och administrativa åtgärder. Hur stora effekterna blir berodde i första hand på sammansättningen av energitillförseln och i någon mån också på energiskattealternativet. I uträkningarna av effekterna beaktades också det faktum att de höjda energiskatterna gav en viss kompensering i samhällsekonomin.

Det fanns inga skillnader mellan energiskattealternativen 1 och 2 i fråga om nedgången i bnp när eltillförseln byggde på naturgas. Däremot är skattealternativ 2, utbyggd kärnkraft i kombination med skattefria drivmedel för trafiken, total ekonomiskt sett fördelaktigare än skattealternativ 1, där höjningarna gäller alla energiskatter, visar utredningen. I skattealternativ 3 är den totalekonomiska minskningen störst.

Skatte- och eltillförselalternativen uppvisar också skillnader när det gäller hushållens konsumtionsmöjligheter. I alternativen 1 och 2 är variationen 135—336 euro per år och hushåll. Skattealternativ 2, som alltså inte beskattar drivmedel, var fördelaktigast enligt utredningen. Skattealternativ 3 som baserade sig enbart på normer och föreskrifter var dyrast.

Kalkylerna ovan anger de största intervallerna. Den undre gränsen visar de minsta effekterna i kärnkraftsalternativet och den övre gränsen de beräknade högsta effekterna av naturgasalternativet. De genomsnittliga skillnaderna minskar dock vid en närmare analys av resultaten. Dessutom överlappar resultaten varandra i jämförelserna.

Vid utskottsutfrågningen kom det fram att Statens tekniska forskningscentral och Statens ekonomiska forskningscentral håller på med en utredning av kostnadseffekterna av begränsad elförbrukning i kärnkraftsalternativet. Utredningen har initierats på grundval av ett uttalande i statsrådets principbeslut. I uttalandet sägs att elförbrukningen i mån av möjlighet i kärnkraftsalternativet begränsas till samma nivå som i naturgasalternativet.

Utredningen begränsar sig till de alternativ där förbrukningen styrs med hjälp av skattehöjningar. Modellerna har två alternativ för höjda koldioxid- och/eller elskatt. Antingen höjs de båda skatterna relativt sett lika mycket eller så höjs elskatten så mycket att målet för elförbrukningen nås och koldioxidskatten så mycket att målet för minskade utsläpp nås.

Utredningsarbetet pågår fortfarande. Men preliminära resultat visar att kostnaderna för kärnkraftsalternativet stiger markant om båda skatterna höjs lika mycket. Däremot kan utsläppen begränsas mer än föreskrivet. Med olika stora förhöjningar kan båda målen nås och med mindre kostnader. I så fall stiger kostnaderna för kärnkraftsalternativet.

Utredningen arbetar med andra alternativ än med det nationella klimatprogrammet. Än så länge kan inga definitiva slutsatser dras på grundval av utredningsarbetet, anser utskottet. Först måste man få klarhet i om till exempel basfakta och hypoteser inverkar på jämförbarheten mellan slutsatserna och det nationella klimatprogrammet. Det förefaller som om den ekonomiska tillväxten och konsumtionen minskar jämfört med KIO2 men att det fortfarande finns en viss skillnad i relation till KIO1.

(2) Statsstöd

Kriterierna för direkta stöd för staten har ändrats radikalt i och med den liberaliserade energimarknaden, EU-medlemskapet och den ökade kunskapen om klimatförändringen. Förnybara energikällor, energieffektivitet samt energisparande och anknytande effektiva produktionsmodeller, till exempel kombinerad produktion av el och värme samt fjärrvärme, har högsta prioritet

när stöd beviljas. Stöden avser att främja miljövänliga projekt och minska de ekonomiska riskerna med ny teknik.

De direkta stöd som finns nu är investeringsstöd eller så kallat energistöd samt produktionsstöd till drivning och flisning av energived.

Investeringsstöd ges till projekt med förnybara energikällor inom företag och organisationer. Projekten är i sig inte ekonomiskt lönsamma, till exempel vindkraft, bioenergi, solenergi, jordvärme och små vattenkraftverk. Enligt uppgifter till utskottet är bioenergiprojektet i det närmaste lönsamma. Det är också de som ger den bästa valutan för de statliga stöden när det gäller att minska växthusgaserna. I projektet har stöden stått för 5—15 % av kostnaderna. I investeringar i vindkraft har stöden varit störst, cirka en tredjedel.

Enligt ett statsrådsbeslut från 1999 (SRB 29/1999) får stödet uppgå till högst hälften av kostnaderna vid utredningar, till 40 % vid investeringar i vindkraft och vid andra investeringar, till exempel projekt för att främja användningen av träenergi, till 30 % av kostnaderna. Enligt uppgifter till utskottet ligger stöden i själva verket betydligt under de högsta tillåtna beloppen. Om ett projekt växer påverkas stödet märkbart. Enligt en bedömning från handels- och industriministeriet kommer till exempel ett framtida stöd till stora vindparker i framtiden att vara mindre än nu, uppskattningsvis 20—25 % av kostnaderna.

Syftet är att energistöden skall öka och i allt högre grad ges ut för att öka användningen av energieffektiva metoder och för att höja produktionen och användningen av förnybara energikällor. I handels- och industriministeriets utvecklingsplan för 2003—2006 baserar sig de ökade energistöden på den nationella klimatstrategin. Bevillningsfullmakten för energistöd kommer enligt planerna att höjas till 33,6 miljoner euro på årsnivå (en ökning på 8,4 miljoner euro). Dessutom föreslås en ökad bevillningsfullmakt på 25 miljoner euro för 2003 och 2006 för ett eller två demonstrationsprojekt som tillämpar ny teknik. Också skattestöden till förnybar energi finns med i planerna.

(3) Styrmedel för samhällsplanering och byggande

Oavsett vilken lösningen av frågan om eltillförseln är krävs det många andra styrmedel och åtgärder för att genomföra klimatstrategin. Så måste till exempel samhällsstrukturen i tillväxtcentra förtätas för att minska utsläppen från uppvärmning och trafik. Också planläggningen i kommunerna och landskapen måste styras i enlighet med de mål för planeringen av områdesanvändningen som finns inskrivna i markanvändnings- och bygglagen. Då är det viktigt att de ekonomiska aspekterna på planläggning vägs in bättre.

Vad beträffar utsläppen av växthusgaser spelar besluten om energiproduktion och energianvändning en avgörande roll, eftersom merparten av utsläppen kommer från dessa källor. Kraven på utsläppsminskning skärps sannolikt ytterligare efter den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. I framtiden behövs det därför betydligt effektivare åtgärder för att minska utsläppen. Hädanefter är det dessutom viktigt att lägga ner större möda på en övergripande översyn av de miljöekonomiska kalkylmodellerna.

Det finns stort utrymme för energisparande i byggnader. Det finns planer på att strama åt de byggbestämmelser som påverkar energiförbrukningen i byggnader och skärpa bestämmelserna om förbrukning av uppvärmningsenergi. I nybyggen är det lättare och billigare att förbättra energieffektiviteten än vid reparationer. Bestämmelserna och kraven på energieffektivitet främjar dessutom teknik och utveckling. Byggnadsbeståndet förnyas mycket långsamt. Därför är det viktigt att satsa mer på att göra det gamla byggnadsbeståndet energisnålare. Utskottet refererar till sitt betänkande om statsbudgeten för 2002, där utskottet förutsatte att det avsätts ett särskilt anslag för energiekonomiska förbättringsåtgärder.

(4) Möjligheterna att använda trä

Finansutskottet har utrett hur mycket energi som kan utvinnas ur skogarna och vad det kostar. Sedan början av 1970-talet har trädbeståndet i våra skogar ökat med drygt en fjärdedel och omfattar

nu drygt 1 900 miljoner kubikmeter fast mått. Stamveden växer årligen med ungefär 75 miljoner kubikmeter fast mått och den totala avgången ligger på cirka 70 miljoner kubikmeter fast mått per år.

Också i fortsättningen kommer virke företrädesvis att användas som råmaterial i skogsindustrin, men det finns också stora mängder virke som inte duger på marknaden och blir kvar i skogen. I stället kunde virket användas för energiproduktion. Möjligheterna att öka användningen av träenergi är direkt kopplad till användningen av virke i industrin, för ungefär 40 procent av gagnvirket inom skogsindustrin används som energi.

Programmet för att främja förnybara energikällor är från 1999. Syftet med programmet är att användningen av förnybara energikällor skall öka med hälften mellan 1995 och 2010. Till 80 procent går programmet ut på att öka användningen av bioenergi, företrädesvis träenergi.

År 2000 producerades 25,8 procent av Finlands totala energiförbrukning med ved och torv. Träenergin (exkl. transporter) stod för ungefär 24 procent. Andelen kan höjas ytterligare.

I regeringens nationella skogsprogram från 1999 är ambitionen att öka den årliga användningen av träenergi från nuvarande cirka 1 miljon kubikmeter fast mått till cirka 5 miljoner kubikmeter fast mått 2010. Enligt vissa bedömningar kan användningen öka med upp till 10–15 miljoner kubikmeter fast mått fram till 2020.

Slutsatser

I principbeslutet framhåller statsrådet att kärnkraftsprojektet inte medför några direkta statsfinansiella effekter eftersom projektet helt och hållet finansieras utan statsstöd. Det allmänna är visserligen engagerat i projektet indirekt genom att stat och kommuner äger 43 procent av Industrins Kraft Ab genom sina egna bolag. Därmed inverkar det indirekt på den offentliga ekonomin, om projektet är ekonomiskt lönsamt eller inte.

Utifrån erhållen utredning gör finansutskottet följande bedömning av statsrådets principbeslut och det statsekonomiska totalintresset:

(1) *Elpriset.* Under behandlingens gång har det lagts fram olika bedömningar av det framtida priset på el. Bedömningarna varierar beroende på de tekniska utgångspunkterna, till exempel anläggningens driftstid, den årliga användningstiden och kraven på avkastning på investeringen. Elpriset påverkas också av de politiska åtgärder som är nödvändiga till exempel för att bromsa upp elförbrukningen eller för att omsätta ny energiteknik i en samhällsekonomiskt lönsam industrigren. Elpriset är således beroende av många olika faktorer som i sin tur kan påverkas med hjälp av medvetna val.

(2) *Skatter.* Det är fortfarande oklart vilken roll skatterna kommer att spela i energipolitiken de kommande decennierna, särskilt på grund av förändringarna på det internationella planet. När det blir klart hur det ser ut på det internationella planet behövs det utredningar i Finland bland annat för att ta reda på hur skatterna bäst skall allokteras. I detta utlåtande utgår utskottet dock från att skatterna utnyttjas som styrmedel för att generera positiva miljöförändringar (*miljöskatter med hävstångseffekt*) och för att samla in inkomster till staten (*fiskala miljöskatter*). Detta i kombination med Finlands klimatmål höjer skatterna i samtliga modeller för eltillförsel. Hur mycket skatterna höjs beror på vilken modell som väljs, men också på var skattehöjningarna sätts in.

(3) *Stödpolitik.* När det gäller ekonomiska stöd sträcker sig statens energipolitik bara några år framåt i tiden och ger än så länge ingen tydlig bild till exempel av vilka åtgärder som blir nödvändiga under den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet.

I sista hand beror de ekonomiska stödsatserna i ett längre perspektiv på den ekonomiska utvecklingen i Finland. Stödpolitiken kan utnyttjas till att påverka den framtida utvecklingen. Då får stöden en samhällsekonomisk dimension på samma sätt som investeringar. Enligt denna betraktelse gagnar det våra framtida behov att stöden följer de gällande riktlinjerna för energipolitiken.

(4) *Finlands konkurrenskraft.* Utskottet har analyserat Finlands konkurrenskraft utifrån behoven inom basindustrin och tillväxtmöjligheterna inom den nya energitekniken. Båda aspekterna är viktiga för den kommande utvecklingen i Finland, men de löser inte frågan om baskraft på samma sätt.

I likhet med slutsatserna från klimatstrategin anser utskottet att alternativet med ökad användning av naturgas leder till en aning större total-ekonomiska kostnader än den kärnkraftsbaserade modellen för eltillförsel. Med avseende på statsrådets principbeslut är skillnaden dock inte avgörande. Inte heller de ekonomiska faktorerna eller styrmedlen talar entydigt för att det ena alternativet skulle vara bättre än det andra.

Statsrådets principbeslut handlar i grund och botten om att trygga energitillförseln för basindustrin till ett stabilt och långsiktigt förutsebart pris, anser finansutskottet. Bakgrunden till principbeslutet är att Industrins Kraft Ab har lämnat in en ansökan om att få genomföra ett konkret kraftverksprojekt som skall tillgodose det ökade behovet av el. Utskottet anser att ett beslut som medger att baskraften kan tryggas i tillräcklig omfattning för den befintliga industrin i Finland stämmer överens med samhällets helhetsintresse.

Enligt klimatstrategin krävs det en djup och samhällsomfattande kulturell förändring för att växthusgaserna skall kunna reduceras till en hållbar nivå i hela världen. Vi måste således ta hänsyn till en hållbar utveckling i våra långsiktiga energibeslut. Kärnkraft producerar el utan utsläpp. Ett beslut som förordar kärnkraft frisätter statliga medel för andra typer av miljöfrämjande projekt. Beslutet om det primära energialternativet påverkar utvecklingen inom framtidsbranscherna. Därför måste staten med sin styr- och stödpolitik se till att den nya energitekniken får möjligheter att utvecklas. När besluten om energialternativ fattas och prioriteringar bestäms är det viktigt att väga in deras effekter på ekonomin ute i regionerna.

Utlåtande

På grundval av det ovanstående anför finansutskottet som sitt utlåtande

att det är viktigt att trygga en hållbar energiekonomi enligt följande principer:

- Finland går in för en baskraftlösning som tryggar en friktionsfri eltillförsel och främjar den relativa konkurrenskraften inom näringsgrenarna. Samtidigt förutsätter utskottet att regeringen vidtar åtgärder för att på ett kontrollerat sätt minska användningen av kol i el- och värmeproduktionen, till exempel med hjälp av avtal om total användning.

- Samhälls- och områdesstrukturen utformas med siktet inställt på att spara energi och ett strikt energisparprogram genomförs. Utskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att det stiftas en allmän lag om energisparande som komplement till sparprogrammet. Energibolagen bör åläggas en skyldighet att inom den offentliga servicen informera konsumenterna om energisparmetoder och ny teknik. Energiskatterna utformas för att främja energisparande.

- Forskning, utveckling och introduktion av förnybar energi främjas i enlighet med programmet i klimatstrategin. Användningen av biomassa skall dock stimuleras mer än programmet kräver, bland annat genom effektivare användning av träenergi och bättre utnyttjande av biogaser och returbränslen. Utskottet förutsätter att tillträdet till distributionsnäten för el producerad med förnybar energi tryggas till exempel med hjälp av en mekanism för handel med gröna certifikat och genom att nätinnehavarna i förekommande fall åläggs en köpskyldighet.

Helsingfors den 26 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent (delvis)
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Matti Huutola /vänst
Timo Ihamäki /saml (delvis)
Seppo Kääriäinen /cent
Markku Laukkanen /cent
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent (delvis)
Virpa Puisto /sd (delvis)
Matti Saarinen /sd

Anni Sinnemäki /gröna (delvis)
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml (delvis)
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Ulla Anttila /gröna (delvis)
Ulla Juurola /sd (delvis)
Juha Karpio /saml
Riitta Korhonen /saml
Hannes Manninen /cent (delvis)
Jussi Ranta /sd.

Sekreterare i delegationer var

utskottsråd Maarit Pekkanen
utskottsråd Alpo Rivinoja

utskottsråd Marjo Hakkila
utskottsråd Hellevi Ikävalko.