

RP 200/2018 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att en lag om förbjudande av energiutvinning ur kol ska stiftas. Enligt förslaget ska användning av kol som bränsle vid el- eller värmeproduktion förbjudas fr.o.m. den 1 maj 2029. Det ska dock kunna göras undantag från förbudet för att säkerställa försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten i fråga om produktionen av el och värme. För användning av kol som strider mot förbudet ska påföljdsavgift påföras.

Vidare föreslås det att det till lagen om rättegång i marknadsdomstolen ska fogas en hänvisning till lagen om förbjudande av energiutvinning ur kol.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	6
2.1 Lagstiftning och praxis.....	6
Punktskatt på stenkol	6
Försörjningsberedskap och upplagring av stenkol.....	6
Tryggande av leveranssäkerheten för el.....	7
Tryggande av leveranssäkerheten för fjärrvärme.....	8
Begränsning av utsläpp	10
Energiutvinning ur stenkol.....	11
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	11
Den internationella energiorganisationens bedömning av utvecklingen.....	11
Internationellt samarbete och nationella riktlinjer	12
EU-lagstiftning och energipolitik.....	14
2.3 Bedömning av nuläget	15
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	17
3.1 Målsättning	17
3.2 Alternativ	18
Avskaffande av energiutvinning ur stenkol genom andra metoder än förbud	18
Alternativ beträffande tidpunkten för ikraftträdandet av förbudet.....	19
3.3 De viktigaste förslagen.....	20
4 FÖRSLAGETS KONSEKVENSER.....	20
4.1 Ekonomiska och andra konsekvenser för verksamhetsutövare.....	20
Kapaciteten hos anläggningar som använder kol.....	20
Bränsleanvändningen hos anläggningar som använder kol	21
Ekonomiska konsekvenser som rör gjorda investeringar och behov av tilläggsinvesteringar	23
4.2 Samhällsekonomiska konsekvenser	26
4.3 Konsekvenser för miljön.....	28
4.4 Konsekvenser för elmarknaden.....	30
4.5 Konsekvenser för försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten	30
4.6 Konsekvenser för myndigheterna	31
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	31
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	33
DETALJMOTIVERING	34
1 LAGFÖRSLAG	34
1.1 Lagen om förbudande av energiutvinning ur kol.....	34
1.2 Lagen om rättegång i marknadsdomstolen	40
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER.....	40
3 IKRAFTTRÄDANDE	40
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	41
4.1 Inledning	41
4.2 Egendomsskydd och näringsfrihet	41
Allmänna förutsättningar för begränsning av grundläggande rättigheter	46
4.3 Jämlikhet	49
4.4 Övriga fakta	49

RP 200/2018 rd

LAGFÖRSLAG	52
om förbudande av energiutvinning ur kol.....	52
om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen	57
BILAGA	58
PARALLELLTEXT	58
om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen	58

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering hör det till spetsprojekten under regeringsperioden att slopa användningen av kol i energiproduktionen under 2020-talet. Frågan behandlas närmare i den nationella energi- och klimatstrategin fram till 2030 (SRR 7/2016 rd), nedan *2016 års energi- och klimatstrategi*.

Enligt basscenariot i 2016 års energi- och klimatstrategi fortsätter energiutvinningen ur stenkolk till minska avsevärt fram till 2030. Det antas att det finns endast ett kondenskraftverk kvar år 2030. Inom kraftvärmeproduktionen ska stenkolk fortsättningsvis användas i viss mån, eftersom stenkolk är ett mer konkurrenskraftigt bränsle än naturgas. Stenkolk används endast i liten omfattning inom den separata produktionen av värme. I basscenariot år 2030 används stenkolk inom el- och värmeproduktionen motsvarande 3–7 terawattimmar beroende på kondensproduktions omfattning. Vidare konstateras att kondenskraftverken och kraftvärmeverken i vanliga fall är i produktionsdrift under vintern när det råder en stor efterfrågan på el, och de är således viktiga med tanke på eleffektens tillräcklighet.

I 2016 års energi- och klimatstrategi presenteras följande riktlinjer för att slopa energiutvinningen ur stenkolk:

- Finland slopar användningen av stenkolk i energiproduktionen fram till år 2030. Målet är att de styrmedel som bidrar till minskning av koldioxidutsläppen inom energiproduktionen ska stärkas inom Europeiska unionen (nedan *EU*). Användningen av stenkolk styrs inte enbart genom EU:s system för handel med utsläppsrätter utan också genom beskattnings- och stödssystemen, så att inhemska bränslen bevarar sin konkurrenskraft jämfört med stenkolen inom kraftvärmeproduktionen.
- Nya kraftverk eller ersättande investeringar bör inte baseras på förbränning av sten- eller brunskolk. När befintliga anläggningar som bygger på pulverförbränning tas ur drift har stenkolk endast rollen som reservbränsle med tanke på exceptionella situationer.
- Under den pågående regeringsperioden bereds en regeringsproposition med förslag till en lag som innehåller bestämmelser om en övergångsperiod för slopandet av stenkolk fram till 2030 med beaktande av de aspekter som har att göra med tryggad energiförsörjning, försörjningsberedskap och exceptionella situationer.

I sitt betänkande om 2016 års energi- och klimatstrategi (EkUB 8/2017 rd) anser ekonomiutskottet det befogat att Finland visar riktningen i fråga om att avstå från stenkolk och att regeringen bereder de lagändringar som behövs för att genomföra riktlinjerna i strategin. Enligt utskottet är målet positivt också med avseende på energisjälvförsörjning och utveckling av bioenergi. Utskottet vill ändå påpeka att mål som allmänt sammanhänger med val av ett visst bränsle och som är indirekta i relation till utsläppsminskning kan störa marknadsmekanismens sätt att fungera och försvåra bedömningen av åtgärdernas kostnadseffektivitet. Dessutom anser ekonomiutskottet det vara viktigt att redogörelsen fäster vikt vid faktorer som hör ihop med leveranssäkerhet, försörjningsberedskap och exceptionella förhållanden i fråga om slopandet av stenkolk.

I sitt betänkande om 2016 års energi- och klimatstrategi (MiUU 1/2017 rd) konstaterar miljöutskottet att till de ambitiösa, goda riktlinjerna i strategin hör i synnerhet att höja andelen för-

RP 200/2018 rd

nybar energi, öka självförsörjningsgraden, halvera användningen av importerad olja och sluta använda stenkol.

Riksdagen tog i sin skrivelse om 2016 års energi- och klimatstrategi (RSk 12/2017 rd) inte ställning till förslaget att frångå energiutvinning ur stenkol. Frågan tangeras emellertid i och med den skyldighet som fastställs för statsrådet när det gäller att se till att gagnvirke som lämpar sig för industriell användning främst används till produkter med högt förädlingsvärde och inte till energiproduktion.

I parlamentariska energi- och klimatkommitténs betänkande från 2014, Energi- och klimatfärdplan 2050 (Arbets- och näringsministeriets publikationer, Energi och klimat, 31/2014), nedan *färdplanen 2050*, konstateras att Finlands långsiktiga mål är ett koldioxidneutralt samhälle. Detta anses vara en stor utmaning i synnerhet inom energisektorn. Enligt färdplanen 2050 måste energisystemet göras så gott som utsläppsfritt före år 2050 för att Finland ska uppnå sitt dåvarande utsläppsminskningmål på minst 80 procent. Det gäller att helt avstå från att använda stenkol i energiproduktionen så snart det är möjligt på ett kostnadseffektivt sätt utan att försörjningsberedskapen äventyras, förutsatt att inte kommersialiseringen av avskiljning och lagring av koldioxid ändrar helhetskonstellationen.

Enligt den utveckling som stakas ut i 2013 års nationella energi- och klimatstrategi (SRR 2/2013 rd) minskar andelen stenkol i energibalansen medan andelen förnybara energikällor ökar. I strategin beräknas att energiutvinningen ur stenkol har slopats före år 2025. Bland de styrmedel som anges i strategin ingår inga åtgärdsförslag när det gäller att förbjuda eller begränsa energiutvinning ur kol genom lagstiftning.

I 2008 års klimat- och energistrategi på lång sikt (SRR 6/2008 rd) har man förhållit sig negativt till förslaget att bygga nya anläggningar som huvudsakligen använder stenkol som energikälla. Samtidigt anses det i strategin vara viktigt med tanke på vikten att säkerställa en tillräcklig tillgång på energi, en mångsidig struktur på energitillförseln och en tryggad tillgång på reservkraft att kraftverk i drift inte läggs ned för tidigt. Dessa kraftverk betraktas som en betydande effektreserv. När det gäller uppbyggnaden av den egna kapaciteten prioriteras enligt strategin anläggningar som inte släpper ut eller har små utsläpp av växthusgaser, t.ex. sådana anläggningar för samproduktion av el och värme som använder förnybart bränsle samt ekonomiskt lönsamma och miljömässigt godtagbara vatten- och vindkraftsanläggningar. Kondenskraftskapaciteten konstateras komplettera växlingarna i importen av vattenkraft och el, och den är också en relevant effektreserv.

Bland åtgärdsförslagen i statsrådets redogörelse Riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden – en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet (SRR 5/2005 rd) från år 2005 nämns hur energiutvinningen ur stenkol kan begränsas med andra metoder än genom lagstiftning.

Den nationella klimatstrategin från år 2001 (SRR 1/2001 rd) innehåller relativt strikta riktlinjer för att införa ett förbud mot energiutvinning ur stenkol genom lagstiftning. Detta ska enligt strategin ske genom behövliga ändringar i elmarknadslagen (den gamla elmarknadslagen 386/1995) så att till lagen fogas ett förbud mot att använda stenkol i energiproduktionen. Förbudet ska i första hand fokuseras på att bygga upp nya anläggningar men kan också, om utvecklingen så kräver, eventuellt utvidgas till att gälla även anläggningar som redan är i drift.

Åtminstone sedan 2001 har den allmänna politiska linjen varit att energiutvinningen ur kol ska minskas. Riktlinjerna kan åtminstone inte anses stödja eventuella förslag att bygga nya stenkolsanläggningar. När det gäller att ingripa i användningen av stenkol i anläggningar i drift är

de politiska linjedragningarna mer splittrade, och utifrån dem kan inga särskilt långsiktiga slutsatser dras. De striktaste riktlinjerna som stödjer det politiska avgörandet att förbjuda energiutvinning ur stenkol finns förutom i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering och 2016 års energi- och klimatstrategi även i 2001 års klimatstrategi, 2013 års nationella energi- och klimatstrategi och färdplanen 2050.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Punktskatt på stenkol

Enligt lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996), nedan *bränsleskattelagen*, ska för stenkol till staten som punktskatt betalas energiinnehållsskatt, koldioxidskatt och energiskatt, och för finansiering av utgifter som åsamkas staten av säkerhetsupplagring och av annat tryggnad av försörjningsberedskap ska dessutom betalas försörjningsberedskapsavgift till försörjningsberedskapsfonden. För närvarande är energiinnehållsskatten på stenkol 53,13 euro per ton, koldioxidskatten 149,56 euro per ton och försörjningsberedskapsavgiften 1,18 euro per ton. I kombinerad el- och värmeproduktion beskattas endast de bränslen som använts för att producera nyttiggjord värme, och dessutom har koldioxidskatten på bränslen som används i kombinerad produktion halverats (den halverade koldioxidskatten på stenkol är 74,78 euro per ton).

Det pris per ton koldioxid som använts i uträkningen av koldioxidskatt är 62 euro. Andra uppvärmningsbränslen, med undantag av torv, beskattas enligt samma principer som stenkol. En jämförelse mellan skattenivåerna för olika uppvärmningsbränslen visar att skattenivån är högst i fråga om stenkol. I separat värmeproduktion är skattenivån för stenkol 28,8 euro per megawattimme och i kombinerad produktion är den 18,2 euro per megawattimme. Exempelvis i fråga om naturgas är skatten 19,9 euro per megawattimme och i kombinerad produktion 13,7 euro per megawattimme. Skatten på torv baserar sig inte på bränslets energiinnehåll eller koldioxidutsläpp. Skatten på torv är 1,9 euro per megawattimme både i separat värmeproduktion och i kombinerad produktion. Inom elproduktionen är torv ett skattefritt bränsle liksom alla andra fossila bränslen. På fast och gasformig biomassa betalas ingen skatt.

Försörjningsberedskap och upplagring av stenkol

Syftet med lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992), nedan *lagen om försörjningsberedskap*, är att med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar (*försörjningsberedskap*). I beredskapslagen (1552/2011) föreskrivs om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden och myndigheternas förberedelser inför undantagsförhållanden. Dessutom definieras vad som i lagen avses med undantagsförhållanden.

I lagen om försörjningsberedskap bemyndigas statsrådet att ställa upp de allmänna målen för försörjningsberedskapen och att besluta om ibruktagande av statens säkerhetsupplag. Med stöd av bemyndigandet har utfärdats statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (857/2013). Enligt det utgörs utgångspunkten i tryggnaden av energiförsörjningen av fungerande energimarknader, en klar och långsiktig energipolitik som uppmuntrar till investeringar samt energieffektivitet. De goda lagringsegenskaperna och det förmånliga priset gör att stenkol lämpar sig väl för att trygga försörjningsberedskapen i sådana kraftverk och värmeverk som kan utnyttja stenkol.

RP 200/2018 rd

Upprätthållandet av statens säkerhetsupplag grundar sig på lagen om försörjningsberedskap. I upplagen finns bl.a. stenkol, råolja och oljeprodukter. Upplagen upprätthålls och sköts av Försörjningsberedskapscentralen. Statsrådet beslutar om användningen och upplösningen av upplagen. Upplagen kan i regel tas i nationellt bruk i sådana krissituationer som avses i beredskapslagen.

I lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen (1070/1994) föreskrivs om obligatorisk upplagring av stenkol. Skyldiga att upplagra stenkol är verk som använder stenkol för att producera värme och el (*stenkolsverk*) och stenkolsimportörer. Importörer som importerar mindre än 20 000 ton stenkol per år är dock inte lagringsskyldiga.

När skyldigheten fastställs för importörer avdras den mängd stenkol som importören levererar till sådana verk som själv är lagringsskyldiga. Skyldigheten fastställs från och med den 1 juli så att den motsvarar den genomsnittliga förbrukningen eller importen under tre månader. I fråga om stenkolsverk beräknas den genomsnittliga månadsförbrukningen utifrån de tre senaste årens förbrukning, medan importörens skyldighet fastställs utifrån föregående års import.

Stenkolsverkens obligatoriska upplag ska förläggas till användningsplatsen eller importhamnen, men Försörjningsberedskapscentralen kan av särskilda skäl på ansökan tillåta att ett upplag förläggs till någon annan plats. Stenkolsimportörernas obligatoriska upplag ska finnas i Finland.

Den obligatoriska upplagringen av stenkol grundar sig inte på någon skyldighet enligt EU-lagstiftning eller något statsfördrag. Till denna del avviker situationen från skyldigheten att upprätthålla en miniminivå av råolja- och oljeproduktsupplag.

Enligt lagen om skyddsupplag (970/1982) kan skyddsupplag inrättas och upprätthållas för lagring av råvaror, förnödenheter och produkter som är nödvändiga för trygghet av befolkningens utkomst och upprätthållande av produktionen vid eventuella störningar i utrikeshandeln. Skyddsupplag kan inrättas och hållas också för att uppfylla Finlands internationella fördragsförpliktelser om krisberedskap inom energiförsörjningen. Försörjningsberedskapscentralen ska ingå ett tidsbundet avtal om skyddsupplagring med uppläggaren. Enligt statsrådets förordning om skyddsupplagringsprogram (460/2018) kan skyddsupplagringsavtal ingås om bl.a. stenkol. För trygghet av landets försörjningsberedskap och tillgången på bräntorv får skyddsupplag för bräntorv inrättas och upprätthållas med tanke på förändringar i produktionsförhållandena enligt vad som föreskrivs i lagen om skyddsupplag för bräntorv (321/2007). En leverantör av bräntorv som levererar minst 100 000 megawattimmar bräntorv per år för produktion av värme eller elektricitet, kan inrätta ett skyddsupplag. Försörjningsberedskapscentralen ingår ett avtal om skyddsupplagring med den leverantör av bräntorv som inrättar ett skyddsupplag.

Trygghet av leveranssäkerheten för el

Med effektreservsystemet tryggas leveranssäkerheten för el i Finland i situationer där utbudet av el på marknadsvillkor inte räcker till för att trygga elförbrukningen. Systemet har använts sedan år 2007. Bestämmelser om systemet finns i lagen om en effektreserv som säkerställer balansen mellan elproduktion och elförbrukning (117/2011), nedan *lagen om en effektreserv*.

Energimyndigheten fastställer hur stor effektreserv som behövs, godkänner kraftverk i effektreservsystemet på basis av anbudsförfarande, fastställer reservvillkoren samt övervakar verksamheten i systemet och iakttagandet av lagen. Energimyndigheten ska fastställa hur stor effektreserv som behövs minst med fyra års mellanrum. I praktiken har Energimyndigheten bedömt reservbehovet och konkurrensutsatt reservverken vartannat eller vart tredje år. Om ad-

ministrationsen av systemet och startandet av verken beslutar den systemansvariga stamnätsinnehavaren Fingrid Abp. En enhet som utgör effektreserv ska hållas i beredskap som möjliggör en snabb start av enheten i synnerhet under vintersäsongen från början av december till slutet av februari.

Kraftverk som ingår i effektreservsystemet är för närvarande Turun Seudun Energiantuotanto Oy:s Naantali 1, Tampereen Sähkölaitos Oy:s Naistenlahti 1, Fortum Power and Heat Oy:s andel på 55 procent av Meri-Pori och Kanteleen Voima Oy:s Haapavesi. För vintersäsongerna har även värmepumpsanläggningen i Finno, som ägs av Fortum Power and Heat Oy, och Helen Oy:s Katri Vala värmepumpsanläggning godkänts i effektreservsystemet. Ett kraftverk som utgör effektreserv ska bl.a. ha beredskap för drift med full effekt under minst 200 timmar mellan den 1 december och den 28 februari. Två av de kraftverk som godkänts i effektreservsystemet (Naantali 1 och Meri-Pori) använder stenkolk som bränsle. Den pågående effektreservperioden upphör vid utgången av juni 2020.

Tryggande av leveranssäkerheten för fjärrvärme

Fjärrvärme produceras lokalt till största delen i anläggningar som bygger på förbränning av ett eller flera bränslen, där produktionen utgör antingen kraftvärmeproduktion eller separat produktion av fjärrvärme. Ett och samma fjärrvärmenät omfattar i allmänhet flera produktionsanläggningar så att värme kan produceras enligt det varierande behovet under olika årstider. År 2016 täcktes närmare 70 procent av fjärrvärmen och närmare 18 procent av den inhemska elproduktionen genom samproduktion av el och fjärrvärme.

I produktionen av fjärrvärme används som bränsle träbränslen (framför allt skogsflis som tillverkas av trä som kommer direkt från skogen och ved som uppkommer som bi- eller restprodukt i träförädlingsprocessen inom skogsindustrin) samt annan biomassa, stenkolk, naturgas, torv, avfall eller brännolja. Vilka bränslen som används varierar mellan olika orter och anläggningar. År 2016 fördelade sig användningen av bränslen inom produktionen av fjärrvärme enligt följande: biomassa 31 procent, stenkolk 28 procent, torv 16 procent, naturgas 15 procent, avfallsbränslen 7 procent, tung och lätt brännolja 2 procent och andra energikällor 1 procent. Nedan redogörs närmare för användningen av stenkolk som bränsle inom energiproduktionen.

Tillgången till träbränslen för energiproduktionen är beroende av mängden kommersiella avverkningar (avverkningsrester, materialflöden från förädlingen och virke som inte duger för förädling), skogsvårdsåtgärder (första gallringar), konkurrerande användning av fraktionerna i fråga, den allmänna godtagbarheten för energianvändning av trä samt EU-bestämmelserna om framtida restriktioner (t.ex. hållbarhetskraven i fråga om fasta bränslen). Träbränslets kvalitet kan också variera kraftigt bl.a. beroende på väderförhållandena under upplagringen. Priset på träbränslen kan stiga i takt med att efterfrågan ökar, vilket orsakar ett pristryck även i fråga om fibervirke. Under den senaste tiden har det investerats kraftigt i skogsindustri, och därmed har efterfrågan på rundvirke ökat. Investeringarna bygger på den kraftiga efterfrågan på bl.a. cellulosa, kartong, sågvirke och plywood på världsmarknaden. Investeringarna ökar antalet avverkningar, men samtidigt också mängden avverkningsrester, materialflöden från förädlingen och virke som inte duger för förädling. Alla dessa kan utnyttjas i energiproduktionen. Virke används alltmer för olika ändamål. Med tanke på nuläget och den synliga utvecklingen är det viktigt att virkesmarknaden fungerar, att inträdet på marknaden för virke stärks och att gagnvirke styrs till förädlingen.

Produktionen av och tillgången till brännolja försvagas avsevärt av regniga förhållanden och förhållanden som är ogynnsamma med tanke på avdunstningen. Samtidigt försvåras torvpro-

RP 200/2018 rd

duktionen också av långa perioder av torrt och hett väder, eftersom brandrisken ökar. Om flera dåliga torvproduktionsår följer på varandra äventyras tillgången till bräntorv, eftersom uppslagen tar slut och lönsamheten för företagen i branschen försvagas. Produktionen av och tillgången till bräntorv kan också försvagas av bristen på arbetskraft. Man uppskattar t.ex. att det hade behövts ytterligare minst 300—500 kunniga arbetstagare under 2018 års produktionsäsong.

Stenkollets goda lagringsegenskaper och förmånliga pris gör att det med fördel kan användas för att trygga leveranssäkerheten inom den lokala fjärrvärmeproduktionen, om det inte finns tillräckligt med träbränslen, torv och andra inhemska bränslen att tillgå eller om de inhemska bränslen som finns att tillgå är av dålig kvalitet.

Användningen av stenkol som bränsle i produktionen av fjärrvärme har minskat under de senaste åren. Detta har berott på politiska åtgärder, i synnerhet ändringar i beskattningen, och på att företagen har börjat beakta miljöaspekterna i sin verksamhet. Huvudsakligen har stenkol ersatts med träbränslen, torv och avfall. Trots att den växande efterfrågan på inhemska bränslen har väckt en oro över huruvida dessa bränslen ska räcka till, har det funnits tillräckligt med bränsle för produktionen av fjärrvärme, och leveranssäkerheten för fjärrvärme har enligt Finsk Energiindustri rf:s statistik under de senaste åren varit närmare 100 procent. Enligt Finsk Energiindustri rf:s prisstatistik har prisutvecklingen på fjärrvärme varit måttlig under de senaste fem åren. Priset har stigit med några procent.

Det är viktigt att värmeproduktionen kan tryggas och upprätthållas under alla förhållanden. Topparna i efterfrågan på fjärrvärme infaller typiskt samtidigt med elförbrukningstopparna. Kraftvärmeproduktionen täcker största delen av behovet av fjärrvärme, och det är motiverat att upprätthålla denna kapacitet bl.a. med tanke på leveranssäkerheten. Leveranssäkerhetsfrågorna beträffande el och värme har således en klar inbördes koppling.

Utsläppshandel

Syftet med lagen om utsläppshandel (311/2011) är att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt främja minskningen av utsläppen av växthusgaser. Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (nedan *utsläppshandelsdirektivet*). Lagen om utsläppshandel tillämpas på anläggningar som använder stenkol som bränsle, då den sammanlagda tillförda effekten är mer än 20 megawatt, och på anläggningar som bedriver sådan verksamhet som avses i lagen om utsläppshandel. Lagen tillämpas också på en anläggning med en sammanlagd tillförd effekt som underskrider den som nämns ovan, när det huvudsakliga syftet med anläggningen är att producera värme för ett fjärrvärmenät, om den tillförda effekten i minst en anläggning som anslutits till samma fjärrvärmenät överskrider 20 megawatt och den anläggningen producerar värme i huvudsak för fjärrvärmenätet. Vidare förutsätts att denna anläggning med en tillförd effekt på mer än 20 megawatt har anslutits till fjärrvärmenätet senast den 30 april 2010 och att Europeiska kommissionen godkänner att anläggningen i fråga inbegrips i systemet för handel med utsläppsrätter.

Enligt lagen om utsläppshandel ska anläggningen ha ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Tillståndet beviljas av Energimyndigheten, som också övervakar att lagen iakttas. Tillstånd beviljas om verksamhetsutövarens planer för övervakning av utsläppen och för sändande av rapporterna om utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten är tillräckliga och adekvata, och verksamhetsutövaren får bedriva verksamheten med stöd av föreskrifterna om miljöskydd. Tillståndet ska innehålla uppgifter om verksamhetsutövaren, utsläppen och deras källor, an-

RP 200/2018 rd

läggningens verksamhet, anläggningens produktionskapacitet eller sammanlagda tillförda effekt samt de krav som gäller övervakning av utsläpp och sändande av rapporterna om utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten. I övervakningen av utsläppen ska också iakttas vad som föreskrivs i kommissionens förordning (EU) nr 2012/601 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, nedan *kommissionens övervakningsförordning*. Verksamhetsutövaren ska rapportera om ändringar som påverkar övervakningen av utsläpp i enlighet med lagen om utsläppshandel och de bestämmelser som utfärdats med stöd av denna samt kommissionens förordning om övervakning av utsläpp.

Verksamhetsutövaren ska på ett heltäckande, samstämmigt, tillförlitligt och exakt sätt övervaka utsläppen från sin anläggning och göra upp en rapport över dem för varje kalenderår i enlighet med denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den och i enlighet med kommissionens övervakningsförordning och villkoren i tillståndet för utsläpp av växthusgaser. Verksamhetsutövaren ska årligen lämna in en utsläppsrapport till utsläppshandelsmyndigheten på en blankett som utsläppshandelsmyndigheten fastställer. I utsläppsrapporten ska inkluderas de uppgifter som anges i bilaga X till kommissionens övervakningsförordning och sådana andra uppgifter som utsläppshandelsmyndigheten förutsätter. Verksamhetsutövaren ska med stöd av bilaga X till kommissionens övervakningsförordning bland aktivitetsdata ange mängden bränsle som använts uttryckt i ton eller normal kubikmeter.

Kraftverk och värmeverk som använder stenkol som huvudsakligt bränsle eller stödbränsle samt anläggningar som använder stenkol för att trygga leveranssäkerheten för värme hör huvudsakligen till systemet för utsläppshandel. Verksamhetsutövaren ska med stöd av lagen om utsläppshandel och kommissionens övervakningsförordning övervaka användningen av stenkol och andra bränslen i dessa anläggningar. Energimyndigheten utövar tillsyn över verksamhetsutövarna.

Vid sidan av utvecklingen av marknadspriset på el, prisutvecklingen i fråga om konkurrerande bränslen och ändringar i beskattningen påverkar prisutvecklingen för utsläppsrätten användningen av stenkol som bränsle för energiproduktionen. Det har uppskattats (Carbon pulse, juni 2018) att priset på utsläppsrätten måste stiga till 28 euro per ton för att stenkolet i omfattande skala ska börja ersättas av gas och utsläppen börja minska. Genomsnittspriset på utsläppsrätten har flera år varit lägre än 10 euro per ton, men under år 2018 har det stigit i snabb takt.

Begränsning av utsläpp

Syftet med miljöskyddslagen (527/2014) är bl.a. att förebygga och minska utsläpp och motverka klimatförändringen. Enligt miljöskyddslagen ska kraftverk och värmeverk som använder stenkol som bränsle ha ett miljötillstånd. Ett miljötillstånd förenas med behövliga villkor om bl.a. utsläpp, utsläppsgränsvärden, förebyggande och begränsning av utsläpp samt övervakning av utsläppen och verksamheten.

Miljöskyddslagens 98—106 § innehåller preciserande bestämmelser om stora förbränningsanläggningar. Med stor förbränningsanläggning avses en anläggning med en bränsleeffekt på minst 50 megawatt som använder fast, flytande eller gasformigt bränsle.

Genom miljöskyddslagen har Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (nedan *industriutsläppsdirektivet*) införlivats med den nationella lagstiftningen.

Med stöd av miljöskyddslagen har utfärdats statsrådets förordning om begränsning av utsläpp från stora förbränningsanläggningar (936/2014). I bilaga 1 till förordningen föreskrivs om utsläppsgränsvärden beträffande stenkol för nya energiproducerande enheter och i bilaga 2 föreskrivs om motsvarande utsläppsgränsvärden för befintliga energiproducerande enheter. Vidare ska utsläppsgränsvärdena för stora förbränningsanläggningar enligt 75 § i miljöskyddslagen grunda sig på slutsatser om bästa tillgängliga teknik, som presenteras i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/1442 om fastställande av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU, vilket godkänts med stöd av artikel 13.5 i industriutsläppsdirektivet.

Energiutvinning ur stenkol

I Finland har energiutvinningen ur stenkol huvudsakligen varit på nedåtgående under de senaste åren. Under 2000-talet har användningen av stenkol i produktionen av el och värme varit som störst år 2003, då den uppgick till cirka 54 terawattimmar. År 2016 uppgick förbrukningen av stenkol inom energiproduktionen till 22 terawattimmar. Stenkol har i Finland använts inom såväl kraftvärmeproduktionen, den separata värmeproduktionen som den separata produktionen av kondensel. Av dessa har produktionen av kondensel upphört så gott som helt och hållet på grund av dålig lönsamhet. Stenkol används alltjämt i stora städer särskilt i kraftvärmeverk som producerar fjärrvärme och i samband med det även el.

År 2016 fanns det betydande kraftvärmeverk som använder stenkol på sammanlagt åtta orter i Finland: Helsingfors, Åboregionen, Esbo, Vanda, Lahtis, Jakobstad och Vasa samt Gerknäs i Lojo (pappersfabrik). Dessa förbrukningsobjekt stod tillsammans med Meri-Pori kondenskraftverk för cirka 90 procent av den totala förbrukningen av stenkol under år 2016.

Stenkol kan fortfarande anses utgöra en betydande del av Finlands primära energi, och det står för en väsentlig andel av produktionen av fjärrvärme och den relaterade elproduktionen. I och med att stenkolet varit lätt att tillgå och dess världsmarknadspris har ansetts vara skäligt har stenkolet spelat en viktig roll som en av Finlands energiproduktionskällor. Stenkol utgör också ett viktigt försörjningsberedskapsbränsle. Det är ett förmånligt bränsle med tanke på lagrings-egenskaperna, och det kan ersätta åtminstone en del av torven i så gott som alla torvpannor. Största delen av all stenkol som importerats till Finland köps från Ryssland eller Polen.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Den internationella energiorganisationens bedömning av utvecklingen

Enligt den internationella energiorganisationen (nedan *IEA*) utgjorde stenkolets andel av energianvändningen i hela världen 27 procent år 2016, och dess andel förväntas minska något före år 2022. Användningen av stenkol ökar främst i Indien och Sydostasien, men stenkol används i allt mindre grad i Europa, Kanada och USA samt Kina, som i nuläget är den största användaren av stenkol. Globalt sett minskar antalet stenkolkraftverk dock inte, utan det fortsätter att öka fram till år 2022. Ändå minskar stenkolets andel av den totala energipaletten i och med att andelen övriga bränslen ökar i ännu högre grad. Före år 2040 uppskattas stenkolets andel av den globala produktionen av primärenergi minska till 13 procent. År 2040 antas cirka 6 procent av den globala elproduktionen grunda sig på användningen av stenkol, och 60 procent av den förväntas vara utrustad med teknik för avskiljning och lagring av koldioxid.

I IEA:s huvudscenario ligger förbrukningen av stenkol också på ungefär samma nivå år 2040, cirka 5 600 miljoner ton kolekvivalent (Mtce), som år 2022 (5 500 Mtce). Enligt IEA:s nuvarande politiska scenario uppgår förbrukningen av stenkol år 2040 till cirka 7 200 Mtce, och i

scenariot för hållbar utveckling uppgår den till cirka 2 500 Mtce. Osäkerheten kring priset på stenkol och prisväxlingarna minskar intresset att investera i stenkolsproduktion i andra länder än Kina och Indien, där investeringarna relaterar till nationella energibehov. Enligt IEA:s bedömning har produktionskostnaderna konstaterats minska snabbt genom auktionsförfarandet i fråga om solpaneler under de senaste åren, och utvecklingen förväntas fortsätta. Priset på el som produceras med solpaneler närmar sig priset på el som utvinns ur stenkol, och solelen förväntas bli en konkurrent till stenkolet inom elproduktionen i synnerhet i Indien, som tidigare förväntats öka användningen av stenkol.

Internationellt samarbete och nationella riktlinjer

Klimatavtalet från Paris godkändes i Paris den 12 december 2015. Avtalet förpliktar inte parterna till vissa uttryckliga utsläppsmål, utan parterna förbinder sig i avtalet till att bereda, informera om, upprätthålla och uppnå sina nationella huvudmål. Ett mål som ingår i avtalet är att stärka de globala åtgärderna för att avvärja det hot som klimatförändringen utgör, vilket bl.a. kräver att växthusgasutsläppen reduceras snabbt. För att förpliktelserna enligt avtalet ska uppfyllas måste i praktiken åtgärder vidtas för att minska beroendet av fossil energi. Avtalet innehåller dock inga bestämmelser om enskilda energikällor.

Finland har tillsammans med flera andra länder bildat alliansen Powering Past Coal, som uppmanar regeringarna, företagsvärlden och olika organisationer att snabbt slopa den traditionella kolkraften. Information om alliansen offentliggjordes i november 2017 i samband med klimatkonferensen i Bonn. Målet är att få med minst 50 avtalspartner före klimatkonferensen i Katowice (COP24) som hålls i december 2018.

Enligt Powering Past Coal-alliansens deklaration visar analyser att slopandet av användningen av stenkol bör ske före år 2030 i OECD- och EU-länderna och före år 2050 i alla andra länder för att målen i klimatavtalet från Paris ska uppnås. De regeringar som har undertecknat deklarationen har förbundit sig till att lägga ned sina traditionella kolkraftverk för att målen enligt klimatavtalet från Paris ska uppnås inom den tidtabell som krävs. Följande europeiska länder har undertecknat deklarationen: Österrike, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannien, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Sverige och Schweiz.

I Europa påverkar Polen och Tyskland genom sina åtgärder på ett centralt sätt användningen av stenkol. Dessa länder står tillsammans för långt över hälften av den sammanlagda användningen av stenkol i hela Europa. Polens energiproduktion bygger till tre fjärdedelar på användningen av stenkol. År 2017 minskade andelen stenkol till 20 procent av den totala elproduktionen i Europa. I de flesta europeiska länderna håller stenkolet på att bli en ytterst liten del av energipaletten, eftersom flera länder i Europa har lagt ned eller planerar att lägga ned sina kolkraftverk. De nationella rapporterna om slopandet av användningen av stenkol täcker närmare 20 procent (35,6 gigawatt) av kapaciteten hos de kolförbränningsverk som för närvarande är i drift i Europa.

I följande europeiska länder används inte stenkol över huvud taget: Cypern, Estland, Island, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta och Schweiz. I Norge finns ett litet kraftvärmeverk som använder kol. Belgien har frångått förbränningen av stenkol år 2016 genom lagstiftning som är ämnad att minska föroreningar.

Följande europeiska länder har rapporterat att de frångår användningen av stenkol: Österrike, Danmark, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Portugal, Slovakien och Sverige.

RP 200/2018 rd

I Österrike har miljöministern fastställt att de två återstående kolkraftverken ska läggas ned åren 2018 och 2025, och dessutom utreds möjligheten att tidigarelägga nedläggningen. Danmark har som mål att frångå användningen av stenkol före år 2030. Det största energibolaget i Danmark, Ørsted A/S, har uppgett att det frångår användningen av stenkol före år 2023. Frankrike har förbundit sig att slopa användningen av stenkol före år 2021 (den tidigare regeringens tidsfrist var 2023) men har tills vidare inte fattat beslut om vilka politiska åtgärder som ska vidtas.

I Tyskland har regeringen kommit överens om att slå fast en tidsfrist för slopandet av stenkol och tillsatt en stenkolskommission, som har i uppgift att före utgången av år 2018 föreslå en tidtabell inom vilken det är möjligt att frångå användningen av stenkol. I Tyskland spelar struktur- och regionpolitiken en central roll i utredningen av möjligheterna att slopa användningen av stenkol. Därför har stenkolskommissionen också i uppgift att begrunda den strukturförändring som följer av att stenkolet slopas som energikälla, hur denna ska finansieras och möjligheterna att trygga arbetstillfällena inom gruvindustrin. Av de tyska delstaterna har Berlin stiftat en lag som förbjuder all stenkolsbaserad produktion av värme och el i regionen före år 2030.

Irland har beslutat att användningen av stenkol ska frångås före år 2025 och försäljningen av bituminöst stenkol förbjudas hösten 2018. Den italienska regeringen har meddelat att landet frångår användningen av stenkol före år 2025 som en del av den nationella energistrategin, men inga bindande beslut har tills vidare fattats. Portugals miljöminister har bekräftat att förbränningen av stenkol upphör i landet före år 2030. Slovakien har för sin del förklarat att Slovakien har som mål att sluta använda stenkol år 2023. Sverige lägger ned sitt sista kolkraftverk före år 2022.

I Nederländerna och Storbritannien bereds en lagstiftning eller ett bindande beslut om att användningen av stenkol ska frångås.

Den nederländska regeringen har meddelat att de fem kolkraftverk som är i drift i landet ska läggas ned före år 2030, och de två äldsta av dessa redan före år 2025. Om ett kraftverk inte uppfyller de gränsvärden som fastställts för nettoproduktionen av el i förhållande till energiinnehållet i det stenkolsbränsle som används, ska kraftverket läggas ned omedelbart när lägen träder i kraft. Gränsvärdena är 40 procent fram till utgången av år 2023 och 44 procent fram till utgången av år 2029. En regeringsproposition om detta kommer att lämnas till parlamentet hösten 2018. Inga planer finns på att ersätta ekonomiska förluster som orsakas ägarna av de kolkraftverk som nu är i drift, utan övergångsperioden beräknas vara tillräckligt lång för att ägarna ska hinna anpassa sig till förbudet. Ersättning kan emellertid komma i fråga om en verksamhetsutövare kan bevisa att han eller hon har lidit av förbudet i oproportionerlig utsträckning jämfört med andra ägare av kolkraftverk.

I Storbritannien har användningen av stenkol minskat kontinuerligt. Under det andra kvartalet av 2017 baserade sig endast 2 procent av energiproduktionen på stenkol, medan stenkolets andel var 22 procent ännu år 2015. Storbritannien meddelade år 2015 att landet inför ett förbud mot stenkol. Det är meningen att förbudet ska träda i kraft i början av oktober 2025, varvid den återstående kolkraftverkskapaciteten beräknas uppgå till 1 500 megawatt. Förbudet genomförs genom lagstiftning så att ett gränsvärde för kraftverkens utsläppsintensitet fastställs. Lagstiftningen ska beredas före de auktioner angående kapacitetsmarknaden som ordnas i slutet av år 2021 eller i början av år 2022, i vilka de kolkraftverk som överstiger gränsvärdet inte längre kan delta. Gränsvärdet för utsläppsintensitet ska tillämpas på alla stora kraftverksenheter som använder fasta fossila bränslen. I Storbritannien förväntas förbudet mot stenkol inte ha

någon betydande inverkan på leveranssäkerheten i fråga om el. Kapacitetsmarknaden utgör huvudmekanismen för tryggheten av leveranssäkerheten beträffande el.

Följande EU-länder fortsätter att använda stenkol som bränsle inom energiproduktionen och har inga planer på att slopa användningen av stenkol: Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Grekland, Ungern, Polen, Rumänien, Slovenien och Spanien. I en del av de nämnda länderna finns det stenkolsgruvor, och stenkålet betraktas som ett inhemskt bränsle som förbättrar energisäkerheten. Det har emellertid rapporterats att Spaniens största energiföretag Iberdrola är beredd att lägga ned sina två kolkraftverk.

Av länderna utanför EU har Kanada arbetat aktivt för att förbjuda energiutvinning ur stenkol. I Ontario i Kanada slutade man utvinna energi ur stenkol i slutet av 2014. I Alberta i Kanada har man beslutat att frångå energiutvinningen ur kol genom ett påskyndat förfarande före år 2030. Dessutom fattade förbundsstaten Kanada år 2012 ett beslut om att sluta använda kol som bränsle i produktionen av el. Detta genomförs så att strikta begränsningar fastställs för koldioxidutsläppen från kraftverk. Kraven gäller kraftverk som har byggts efter den 1 juli 2015 eller äldre kraftverk när de når slutet av sin livslängd, vilket innebär att uppskattningsvis 14 anläggningar kommer att vara i drift ännu under 2030-talet. För tillfället bereds en ändring enligt vilken kraven ska tillämpas på alla anläggningar senast den 31 december 2029. Målet är att man genom ändringen snabbare ska kunna frångå energiutvinning ur kol. Det uppskattas att största delen av anläggningarna kommer att läggas ned eller ändras till gasdrivna anläggningar före tidsfristen.

EU-lagstiftning och energipolitik

Enligt artikel 4.2 i i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan *EUFS*) har EU delade befogenheter med medlemsstaterna inom energiområdet. Enligt artikel 2.2 i *EUFS* innebär delade befogenheter att unionen och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande akter på området i fråga. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Medlemsstaterna ska på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.

Enligt artikel 194.2 i *EUFS* ska EU:s energipolitiska åtgärder inte påverka en medlemsstats rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 192.2 c, som gäller miljöpolitik. Trots bestämmelsen om miljöpolitik kan medlemsstaterna alltså anses ha självständiga befogenheter att besluta om utnyttjandet av energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur.

EU och dess medlemsstater verkställer tillsammans utsläppsminskningarna enligt klimatavtalet från Paris. EU har förbundit sig till att minska växthusgasutsläppen med 40 procent fram till år 2030 jämfört med 1990 års nivå. Det allmänna minskningsmålet på EU-nivå har via EU:s egen klimatlagstiftning fördelats mellan utsläppshandelssektorn och den sektor som står utanför utsläppshandeln. På basis av denna lagstiftning är Finland skyldigt att minska växthusgasutsläppen med 39 procent fram till år 2030 jämfört med 2005 års nivå. Utsläppshandelssystemet fungerar på EU-nivå och ställer inga nationella utsläppsminskningkrav. Inom de sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet minskar EU växthusgasutsläppen med 43 procent fram till år 2030 jämfört med 2005 års nivå.

Syftet med utsläppshandelsdirektivet är att säkerställa att utsläppen inom de sektorer som hör till utsläppshandelssystemet hålls under det utsläppstak som fastställts för utsläppshandelssektorn i hela EU. Målet med industriutsläppsdirektivet är att med hjälp av bästa tillgängliga tek-

nik minska de olägenheter för miljön och hälsan som industrin orsakar. De nämnda direktiven begränsar inte möjligheten att på nationell nivå begränsa energiutvinningen ur kol. Enligt artikel 15.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG får en medlemsstat med hänsyn till försörjningsberedskapen med vissa begränsningar bestämma att produktionsanläggningar som använder inhemska källor för primärenergi ska prioriteras. I Finland har ingen sådan bestämmelse om prioritering tagits in i elmarknadslagen (588/2013).

Förbudet mot energiutvinning ur stenkol kan också bedömas utifrån artikel 34 i EUF, som gäller fri rörlighet för varor, eftersom förbudet åtminstone indirekt kan leda till att importen av stenkol från andra EU-medlemsstater de facto minskar eller förhindras. En indirekt importrestriktion kan emellertid anses vara berättigad på det sätt som avses i artikel 36 i EUF på basis av ett allmänt intresse att skydda människors och djurs hälsa och liv samt bevara växter, eller tvingande miljökrav. Med avseende på förbudets godtagbarhet är det i viss mån problematiskt att inget motsvarande förbud införs mot energiutvinning ur torv. Användningen av torv som energikälla kan dock motiveras bl.a. med orsaker i anslutning till försörjningsberedskap och leveranssäkerhet. Vidare hör det till målen för EU:s energipolitik att minska växthusgasutsläppen och övergå till en kolfri energiproduktion.

Finland utgör en del av den regionala elmarknad som bildas av de nordiska och baltiska länderna. Ett nationellt förbud mot energiutvinning ur stenkol begränsar inte importen av el från de övriga nordiska länderna.

I kommissionens meddelande Energi 2020 – En strategi för hållbar och trygg energiförsörjning på en konkurrensutsatt marknad, KOM(2010) 639 slutlig, konstateras att de centrala målen för EU:s energipolitik är leveranssäkerhet, konkurrenskraft och hållbarhet. I strategin anges bl.a. att det behövs betydande energinvesteringar för att skapa en större mångfald av olika energikällor. I strategin konstateras att Europeiska rådet har gjort ett långsiktigt åtagande avseende utsläppen av koldioxid och satt som mål att EU och andra industrialiserade länder ska minska koldioxidutsläppen med 80 till 95 procent till år 2050.

Enligt kommissionens meddelande om en europeisk strategi för energitrygghet, COM(2014) 330 final, är det när det gäller energitrygghet på lång sikt absolut nödvändigt att EU övergår till en konkurrenskraftig, koldioxidsnål ekonomi med minskad användning av importerade fossila bränslen. I strategin konstateras också att beslut om energimix är en nationell behörighet och att medlemsstaterna ska underrätta varandra om viktiga nationella, energipolitiska beslut innan besluten fattas. Med tanke på koldioxidutsläppen från kol och brunkol är avskiljning och lagring av koldioxid enligt strategin en absolut förutsättning för att dessa ska användas på lång sikt i EU.

Enligt kommissionens meddelande om en ramstrategi för en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik, COM(2015) 80 final, är målet att skapa en hållbar, koldioxidsnål och klimatvänlig ekonomi. Detta mål kan endast uppnås om användningen av fossila bränslen slopas. En diversifiering av energikällor, leverantörer och tillförselvägar konstateras vara av yttersta vikt för att garantera en trygg och motståndskraftig energiförsörjning.

2.3 Bedömning av nuläget

I de flesta nuvarande förbrukningsobjekt håller stenkålet på att ersättas av andra energikällor fram till år 2030. Detta beror bl.a. på städernas och bolagens egna utsläppsmål och på utsläppshandelns styreffekt, som ökar kostnaderna för utnyttjandet av stenkol. Största delen av ersättningsplanerna bygger på investeringar i separata värmeproduktionsanläggningar som ut-

nyttjar biomassa, eftersom det låga marknadspriset på el inte sporrar till att investera i kraftvärmeverk. I vissa anläggningar som ersätter stenkolsanläggningarna utnyttjas sannolikt även befintliga produktionsanläggningar för el. Det finns också planer på att stenkolet delvis kan ersättas med hjälp av bl.a. spillvärme och värmepumpar, men dessa räcker endast till att ersätta en del av den värme som behövs.

På marknadsvillkor beräknas energiutvinningen ur stenkol minska till en nivå på 6—7 terawattimmar år 2025. Med tanke på den utveckling som sker på marknads villkor är prisutvecklingen för utsläppsrätter enligt EU:s system för utsläppshandel av central betydelse i och med de stora koldioxidutsläpp som energiutvinningen ur stenkol ger upphov till. Även energi-beskattningen kan främja slopandet av energiutvinningen ur stenkol. Utvecklingen styrs dessutom av hur marknadspriset på el utvecklas och, när det gäller flerbränsleanläggningar, även av hur priset på konkurrerande bränslen utvecklas. År 2030 beräknas endast två anläggningar i Finland utnyttja stenkol, vilket innebär en energiutvinning ur stenkol på 3,5—4,0 terawattimmar.

Stenkol är det bränsle som beskattas hårdast. Vid bedömningen av huruvida beskattning är ett lämpligt styrmedel för begränsning av energiutvinningen ur stenkol ska det observeras att enligt en tvingande bestämmelse i rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (nedan *energiskattedirektivet*) ska bränslen för elproduktion befrias från bränsleskatt. Befrielsen gäller både produktion av kondensel och bränslen som används för produktion av el i kraftvärmeanläggningar. Fossila bränslen är också helt skattefria i flera industriprocesser. Halveringen av koldioxidskatten på bränslen som används i kraftvärmeproduktion i kombination med energiintensiva företags skatteåterbärningar lindrar dessutom skattebelastningen på fossila bränslen och försvagar samtidigt skattestyningen. I praktiken är det inte möjligt att avskaffa användningen av stenkol genom att strama åt energibeskattningen.

Stenkolets goda lagringsegenskaper och förmånliga pris gör det till ett centralt bränsle med tanke på energiförsörjningsberedskapen och det effektreservsystem som tryggar leveranssäkerheten beträffande el.

Den obligatoriska upplagringen och säkerhetsupplagringen av stenkol är av central betydelse för försörjningsberedskapen inom produktionen av el och fjärrvärme. De obligatoriska upplagringen av stenkol fastställs enligt föregående års förbrukning vid stenkolsverket eller enligt importen. I och med att energiutvinningen ur stenkol skärs ned minskar samtidigt också stenkolsverkets skyldighet att lagra stenkol. På motsvarande sätt minskar energiutvinningen ur stenkol även importen och därmed importörens skyldighet att lagra stenkol. Den minskande energiutvinningen ur stenkol påverkar inte direkt säkerhetsupplagringen av stenkol.

I effektreservsystemet är stenkol för närvarande ett centralt bränsle i två anläggningar (Naantali 1 och Meri-Pori). Den pågående effektreservperioden upphör vid utgången av juni 2020, men även framöver kan stenkol antas utgöra ett viktigt bränsle inom elproduktionen i vissa anläggningar som godkänts i effektreservsystemet.

De goda lagringsegenskaperna och det förmånliga priset gör också stenkolet till ett viktigt bränsle när det gäller att trygga leveranssäkerheten lokalt i vissa fjärrvärmenät. I allmänhet handlar det om anläggningar där det också är möjligt att som bränsle använda enbart biomassa och torv. Det kan förekomma störningar i tillgången på biomassa eller torv eller brister i biomassans eller torvens kvalitet så att tryggandet och upprätthållandet av värmeproduktionen äventyras. Exceptionella situationer kan kräva att stenkol utnyttjas, och detta behov anses finnas även i framtiden.

Tryggandet av försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten i fråga om el och fjärrvärme hänger samman med exceptionella omständigheter och situationer. Den användning av stenkol som bygger på ovannämnda grunder är synnerligen begränsad och kan inte anses påverka utsläppen eller de klimatpolitiska målen nämnvärt.

När energiutvinningen ur stenkol minskar, huvudsakligen på marknadens villkor, fram till år 2030 leder detta även till att kapaciteten minskar när det gäller pannor som möjliggör förbränning av stenkol eller till att denna möjlighet inte längre upprätthålls. Dessutom försvinner stenkolsupplagen i anslutning till anläggningarna. Utvecklingen skapar ett behov av att på nytt bedöma den stenkolsbaserade försörjningsberedskapen. Ett förbud mot energiutvinning ur stenkol förändrar inte på något avgörande sätt den utveckling som redan pågår.

Med tanke på vikten av att trygga den stenkolsbaserade försörjningsberedskapen kan det vara nödvändigt att införa något slag av incitament eller skyldighet för att garantera att det finns ett system för inmatning av stenkol i anslutning till flerbränslepannor och att stenkol kan förbrännas när detta krävs med tanke på försörjningsberedskapen. Försörjningsberedskapscentralens säkerhetsupplag av stenkol anpassas till mängden utnyttjat stenkol med fördröjning, och stenkolet i upplaget minskar till en obetydlig mängd före utgången av 2020-talet. Med tanke på försörjningsberedskapen kan det vara nödvändigt att fastställa en miniminivå för mängden stenkol som ska finnas i säkerhetsupplaget och införa nya mekanismer för inhemska bränslen.

Utsläppsrättens pris styr för närvarande inte tillräckligt effektivt verksamhetsutövarna till att frångå användningen av stenkol som energikälla. Priset antas emellertid fortsätta stiga under 2020-talet, varvid dess styreffekt stärks.

EU:s utsläppshandelssystem har kritiserats för att de nationella åtgärderna för att minska utsläppen inte minskar utsläppen på EU-nivå. Bakom kritiken ligger en idé om att inbesparade utsläppsrätter kan användas till att täcka senare utsläpp eller en annan verksamhetsutövars utsläpp antingen i samma eller någon annan medlemsstat. Grunderna för denna kritik håller på att försvagas, eftersom en marknadsstabilitetsreserv inleder sin verksamhet år 2019. Syftet med denna är att avlägsna överskott av utsläppsrätter från marknaden och annullera utsläppsrätter som förvaras i reserven. Annulleringen av utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven är relevant med tanke på energiutvinningen ur stenkol till den del annulleringar görs ännu efter att förbudet trätt i kraft. Marknadsstabilitetsmekanismen fungerar effektivast fram till utgången av 2023, men den fortsätter att fungera även efter detta. De exakta konsekvenserna av marknadsstabilitetsreserven är tills vidare oklara, och balansen mellan efterfrågan och utbud är mycket svår att förutse. Möjligheten att annullera utsläppsrätter på nationell nivå behövs för att man vid behov ska kunna säkerställa att nationella tilläggsåtgärder minskar utsläppen inom EU.

De utsläppsgränsvärden som fastställts för stora förbränningsanläggningar påverkar indirekt utnyttjandet av stenkol som bränsle. Regleringen styr verksamhetsutövarna till att använda bästa tillgängliga teknik för att begränsa utsläppen, men den förhindrar inte användningen av stenkol som bränsle. Dessutom gäller samma utsläppsgränsvärden för stenkol som för andra fasta bränslen.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Genom långsiktig och proaktiv energipolitik strävar man efter att säkerställa att Finland gradvis frångår användningen av fossila bränslen i produktionen av energi och går i riktning mot

ett utsläppsfritt energisystem. Målet med propositionen är att frångå den första fossila energikällan och upphöra med energiutvinning ur kol före år 2030 och samtidigt minska mängden klimatskadliga utsläpp (framför allt koldioxidutsläpp) i Finland, då denna utsläppskälla, som är synnerligen skadlig för klimatet, förbjuds. Målet med den långa övergångsperioden är att säkerställa samordningen av olika enskilda och allmänna intressen.

En målsättning är att indirekt främja ett koldioxidsnålt energisystem och ibruktagandet av förnybara energikällor samt en sund livsmiljö. En annan målsättning är att garantera att det inte längre finns någon grund för att göra sådana kraftverks- eller värmeverksinvesteringar eller ersättningsinvesteringar som främjar energiutvinning ur kol.

Propositionen är även relevant med tanke på Finlands mål att inom EU och på det internationella planet främja minskade koldioxidutsläpp och koldioxidsnåla energisystem. Den internationella klimatpolitikens trovärdighet är beroende av nationella åtgärder.

En ytterligare målsättning med propositionen är att se till att det även i framtiden är möjligt för Finland att på ett kostnadseffektivt sätt förbereda sig när det gäller försörjningsberedskapen, leveranssäkerheten och exceptionella situationer inom energiproduktionen.

3.2 Alternativ

Avskaffande av energiutvinning ur stenkol genom andra metoder än förbud

Förutom ett förbud mot energiutvinning ur stenkol har man även analyserat alternativet att införa skärpta utsläppsgränsvärden, så att det inte längre är möjligt att utvinna energi ur stenkol. Om utsläppsgränsvärdena föreskrivs genom förordning av statsrådet med stöd av det noggrant avgränsade bemyndigande att utfärda förordning som finns i miljöskyddslagen. Det anses inte vara möjligt att med stöd av bemyndigandet att utfärda förordning föreskriva om sådana utsläppsgränsvärden som faktiskt förhindrar energiutvinning ur stenkol.

Miljöskyddslagen är en allmän lag och lämpar sig därför dåligt för specialreglering av ett visst bränsle och därtill relaterade förbud och restriktioner. Med tanke på att aspekterna på försörjningsberedskap och leveranssäkerhet är centrala i en speciallag om förbud mot energiutvinning ur stenkol anses det ur ett helhetsperspektiv vara ett mer genomförbart alternativ att stifta en speciallag än att ta in specialbestämmelser i miljöskyddslagen.

Om priset på utsläppsrätten stiger stärks utsläppshandelssystemets styrande effekt. På nationell nivå är det dock endast i mycket begränsad utsträckning möjligt att påverka denna utveckling.

I praktiken är det inte heller möjligt att avskaffa energiutvinningen ur stenkol genom att strama åt beskattningen, eftersom bränslen inom elproduktionen enligt energiskattedirektivet ska befrias från bränsleskatt. Det finns inget nationellt rörelseutrymme i denna fråga.

Ett annat alternativ för genomförandet av energiutvinningen ur stenkol som bedömts är att förbudet tas in i elmarknadslagen, vilket fördes fram i energistrategin för år 2001. Syftet med elmarknadslagen är enligt lagens 1 § 1 mom. att säkerställa förutsättningar för att den nationella och regionala elmarknaden och Europeiska unionens inre elmarknad ska fungera effektivt, säkert och miljömässigt hållbart, så att slutförbrukarna kan garanteras en god elleveranssäkerhet, konkurrenskraftiga elpriser och skäliga principer för tjänsterna. De främsta metoderna för att uppnå detta är att trygga en sund och fungerande ekonomisk konkurrens vid produktion och leverans av el samt att upprätthålla skäliga och jämlika principer för tjänsterna inom el-

RP 200/2018 rd

nätsverksamheten. Det är nödvändigt att förbudet mot energiutvinning ur stenkol inriktas på energiproduktionen överlag och inte enbart på elproduktionen. Att ta in förbudet i elmarknadslagen är med tanke på lagens mer begränsade tillämpningsområde inte ett lämpligt sätt att effektivt genomföra ett förbud mot energiutvinning ur stenkol.

Som ett alternativ till att förbjuda energiutvinning ur stenkol har man också analyserat ett s.k. 0-alternativ. Detta alternativ grundar sig på antagandet att energiutvinningen ur stenkol kommer att upphöra före år 2035 utan att något förbud införs i lagstiftningen, i och med att de kraftverk och värmeverk som för närvarande utnyttjar stenkol når slutet av sin livstid och eftersom bl.a. priset på utsläppsrätten stiger i den mån att det inte längre är lönsamt att använda stenkol som bränsle. Denna utveckling är dock förknippad med stora osäkerhetsfaktorer, och tidtabellen överensstämmer inte med de politiska mål som satts upp på nationell nivå. Samtidigt innebär en långsammare utveckling som denna att det blir mer tid över för att utveckla och införa nya lösningar som ersätter stenkolen och som inte baserar sig på förbränning.

Alternativ beträffande tidpunkten för ikraftträdandet av förbudet

Möjligheten att förbjuda energiutvinningen ur stenkol under 2020-talet och konsekvenserna av detta förbud har i samband med beredningen analyserats utifrån alternativen att förbudet genomförs år 2025 eller år 2030.

Om ett förbud mot energiutvinning ur stenkol införs år 2025 orsakar detta utmaningar på många orter, eftersom planen har varit att stenkolen huvudsakligen ska ersättas först efter år 2025. I synnerhet i Helsingfors, och eventuellt även i Esbo, är det svårt eller rentav omöjligt att genomföra ersättningsinvesteringar, och stenkolen ersätts de facto till stor del med naturgas. Ändå är det inte nödvändigtvis sagt att värmeeffektens tillräcklighet kan garanteras år 2025. Även på tre andra orter skulle ett förbud år 2025 leda till förtida investeringar. Om förbudet införs år 2025 ökar användningen av biomassa beroende på marknadsläget med uppskattningsvis 2,0—2,2 terawattimmar och användningen av gas med 1,6—2,6 terawattimmar. Vidare stiger produktionskostnaderna för fjärrvärme i synnerhet i Vasa och Helsingfors, men även i Esbo och Vanda. De totala ekonomiska konsekvenserna uppskattas uppgå till cirka 200 miljoner euro.

Om förbudet mot energiutvinning ur stenkol träder i kraft år 2030 gör sig konsekvenserna sannolikt gällande främst i Helsingfors och Vasaregionen, där man blir tvungen att göra förtida investeringar för att ersätta stenkolen. Man strävar huvudsakligen efter att ersätta stenkolen med biomassa, vars användning i och med förbudet uppskattas öka till 2,0—2,8 terawattimmar. Användningen av gas ökar i klart mindre mån, med 0,2—0,3 terawattimmar, om biomassa finns att tillgå i stället för stenkol. De ekonomiska konsekvenserna uppskattas bli betydligt mindre jämfört med om förbudet genomförs år 2025. En längre förberedelsestid ger också bättre möjligheter att utveckla nya tekniska lösningar för el- och värmeproduktionen i stora städer.

I bedömningen av alternativen för förbudets ikraftträdande har det dessutom beaktats att det även av konstitutionella orsaker är motiverat att förlägga ikraftträdandet till år 2030 eller åtminstone till en senare tidpunkt än år 2025, eftersom den ekonomiska belastning som förbudet orsakar energianläggningarnas ägare i så fall åtminstone minskar avsevärt och i flera fall t.o.m. uteblir. Frågan har begrundats närmare i avsnitt 4 i detaljmotiveringen, Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.

I bedömningen av de alternativa tidpunkterna för förbudets ikraftträdande har man stannat för alternativet att energiutvinning ur stenkol ska förbjudas enligt lag först i slutet av 2020-talet.

RP 200/2018 rd

Konsekvenserna av förbudet gör sig i praktiken gällande första gången under den uppvärmningsperiod som inleds i slutet av år 2029, om förbudet träder i kraft den 1 maj 2029.

Växthusgasutsläppen måste reduceras snabbt för att klimatförändringen ska kunna stävjas. Om sloandet av energiutvinningen ur stenkol påskyndas och stenkålet samtidigt ersätts med förnybara eller utsläppsnåla energikällor minskar de lokala växthusgasutsläppen som härrör från uppvärmning avsevärt. Målet är att genom ekonomiska incitament påskynda genomförandet av investeringar ämnade att ersätta stenkol i stora städer efter medlet av 2020-talet så att användningen av stenkol slopas redan år 2025.

Under de närmaste åren ska stödinsatserna i energistödsprogrammet enligt statsunderstödslagen (688/2001) och statsrådets förordning om allmänna villkor för beviljande av energistöd åren 2018—2022 (1098/2017), som utfärdats med stöd av denna, inriktas på pilot- och försöksprojekt som bygger på ny teknik och främjar koldioxidsnåla värmesystem i stora städer och som i synnerhet också baserar sig på annat än förbränning. Sådana satsningar främjar ett frivilligt, snabbare slopande av energiutvinning ur stenkol före år 2025.

Energistödprogrammet ska senare kompletteras med ett incitamentspaket för stora städer som frivilligt beslutar sig för att snabbare slopa användningen av stenkol före år 2025. Hälften av incitamentspaketet ska inriktas på att främja dessa städers investeringar i kraftvärmeproduktion, och den andra hälften på att främja dessa städers investeringar som syftar till att ersätta stenkol och som bygger på ny teknik, dock inte på förbränning (t.ex. värmelager, geotermisk energi och stora värmepumpar). Incitamentspaketet kan börja beredas när det finns tillräckligt detaljerad information om villkoren och begränsningarna för godtagbart stöd enligt EU:s regler om statligt stöd efter år 2020. Enligt planerna ska incitamentspaketet införas år 2023, och besluten om beviljande av stöd ska fattas senast år 2025. Den preliminära planen är att incitamentspaketet ska omfatta 90 miljoner euro.

3.3 De viktigaste förslagen

Lagen tillämpas på sådana kraftverk och värmeverk som hör till utsläppshandelssystemet och som producerar el eller värme med fasta, gasformiga eller flytande bränslen. Det föreslås att energiutvinning ur kol ska förbjudas fr.o.m. den 1 maj 2029. Med kol avses i denna lag stenkol, antracit, brunkol, kolbriketter, koks och halvkok. För energiutvinning ur kol som strider mot lagen påförs en påföljdsavgift. Energimyndigheten övervakar att lagen iakttas och svarar för övriga i lagen föreskrivna uppgifter.

I propositionen har beaktats vikten av att trygga försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten i fråga om el och värme.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Ekonomiska och andra konsekvenser för verksamhetsutövare

Kapaciteten hos anläggningar som använder kol

De anläggningar som hör till lagförslagets tillämpningsområde täcker cirka 90 procent av kolförbrukningen inom produktionen av el och värme år 2016. Kapaciteten i fråga om produktionen av fjärrvärme hos dessa anläggningar, som använder kol som huvudsakligt bränsle, var uppskattningsvis cirka 2 055 megawatt år 2016. Kapaciteten hos de anläggningar som använder kol som huvudsakligt bränsle uppskattas sjunka på marknadens villkor till cirka 1 100 megawatt fram till år 2025 och till cirka 475 megawatt fram till år 2030. Siffrorna inkluderar inte

flerbränslekraftverk, i vilka kol kan användas som ett bränsle. Eftersom det är dyrare att använda kol än biomassa i flerbränslekraftverk innebär det att kol på marknadsvillkor inte längre används i flerbränslekraftverk år 2025 eller därefter. År 2025 uppskattas det på marknadsvillkor återstå sex energiproduktionsanläggningar i Finland som använder kol som huvudsakligt bränsle, och år 2030 uppskattas antalet ha minskat till två. Om förbudet mot energiutvinning ur kol träder i kraft i maj 2029 i enlighet med förslaget innebär det att två anläggningars kapacitet upphör i förtid.

Av den fjärrvärmekapacitet där kol används som huvudsakligt bränsle bedöms cirka 650 megawatt försvinna på marknadsvillkor mellan åren 2025 och 2030. Utifrån de planer som fjärrvärmebolagen rapporterat ersätts kolet huvudsakligen genom en ökning av sådan värmeproduktionskapacitet där biomassa används som bränsle och delvis genom en ökad användning av värmepumpar. Ersättningen sker delvis genom investeringar i pannor som producerar enbart värme, vilket leder till en kapacitetsminskning inom elproduktionen. Om förbudet mot energiutvinning ur kol träder i kraft i maj 2029 i enlighet med förslaget innebär det dessutom att den ersättande kapaciteten kan byggas så att användningen av gas- och oljevärmecentraler stannar på en avsevärt lägre nivå jämfört med om förbudet träder i kraft t.ex. år 2025. Den föreslagna långa övergångsperioden gör det också möjligt att utnyttja befintlig elproduktionskapacitet i större utsträckning genom en biomassakonversion av gamla pannor, om elproduktion är ett lönsamt alternativ.

Ersättningsscenarierna grundar sig på bedömningar som gjorts utifrån Pöyry Management Consulting Oy:s panndatabas, energiindustrins fjärrvärmestatistik, planer och uppgifter som energibolagen har publicerat samt intervjuer.

Bränsleanvändningen hos anläggningar som använder kol

De ekonomiska och övriga konsekvenserna har nedan bedömts utifrån ett *marknadsprisscenario* i enlighet med basscenariot i 2016 års energi- och klimatstrategi och ett *lågprisscenario*. I marknadsprisscenariot stiger bl.a. priset på utsläppsrätten och elpriset avsevärt från den nuvarande nivån, vilket stöder alternativet att frångå användningen av kol på marknadens villkor och samtidigt minskar de eventuella extra kostnader som förbudet mot användning av kol medför. I marknadsprisscenariot antas 2025 års marknadspris på el vara 55 euro per megawattimme och priset på utsläppsrätten 25 euro per ton koldioxid, och år 2030 antas motsvarande priser vara 60 euro per megawattimme respektive 30 euro per ton koldioxid. Prisutvecklingen är förknippad med stor osäkerhet. Priset på utsläppsrätten och elpriset har dock stigit avsevärt under år 2018, och år 2019 uppskattas marknadspriset på el stiga till i genomsnitt 45 euro per megawattimme och priset på utsläppsrätten till mer än 20 euro per ton koldioxid. I lågprisscenariot har man antagit att priserna inte stiger reellt från nuvarande nivå till år 2030 och därför uppskattat att marknadspriset på el kommer att vara 35 euro per megawattimme och priset på utsläppsrätten 7 euro per ton koldioxid. I marknadsprisscenariot antas priserna på kol, biomassa, torv och andra bränslen stiga fram till år 2030. I lågprisscenariot stannar bränslepriserna på den nuvarande nivån. I konsekvensbedömningen har man utgått från den beskattningsnivå som gäller år 2018.

Utöver prisutvecklingen är också uppskattningarna och kalkylerna förknippade med osäkerheter, eftersom det bl.a. är utmanande att förutspå hur energimarknaden, regleringen av utsläppshandeln och beskattningen utvecklas.

År 2016 förbrukades i Finland cirka 22 terawattimmar kol i produktionen av el och värme. I marknadsprisscenariot uppskattas det att kol på marknadsvillkor används upp till endast cirka 5,8 terawattimmar år 2025 och endast cirka 3,4 terawattimmar år 2030 i Finland. Bakom ut-

vecklingen ligger föråldrad kapacitet som tas ur drift och den kostnadseffekt som de höga priserna på utsläppsrätter har på användningen av kol. Trots att värmeproduktionskapaciteten minskar från 1 100 megawatt till 475 megawatt mellan åren 2025 och 2030 minskar användningen av kol endast med cirka en tredjedel, eftersom den kolanläggningskapacitet som kvarstår i drift efter år 2025 inte i alla fjärrvärmenät utgör den produktionsenhet som prioriteras.

Om prisutvecklingen sker i enlighet med lågprisscenarioet innebär det att kolförbrukningen år 2025 är något högre jämfört med marknadsprisscenarioet. Då uppgår kolförbrukningen enligt marknadsvillkor till cirka 7,2 terawattimmar, eftersom användningen av kol endast är något dyrare än användningen av biomassa. År 2030 uppgår förbrukningen av kol på marknadsvillkor till cirka 4,3 terawattimmar.

I marknadsprisscenarioet ersätts användningen av kol huvudsakligen med nya värmepannor som bygger på biomassa. Därmed kommer användningen av biomassa att öka även på marknadens villkor, men ett förbud mot energiutvinning ur kol leder till att användningen av biomassa ökar i snabbare takt. Om energiutvinning ur kol förbjuds från och med maj 2029 innebär det att kolet ersätts nästan helt och hållet av biomassa, vars användning ökar med cirka 2,0 terawattimmar. Eftersom elproduktionen minskar till följd av förbudet minskar även den totala användningen av bränslen.

I lågprisscenarioet leder ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 till att användningen av biomassa ökar med cirka 2,8 terawattimmar.

Energiutvinningen ur kol kan ersättas förutom genom en ökad användning av biomassa även genom nya energilösningar, såsom ibruktagande av solenergi, värmepumpar, spillvärme, geotermisk energi och modulära kärnkraftverk. Dessa lösningar är förknippade med stor innovationspotential, men det anses inte vara sannolikt att de kan genomföras innan förbudet mot energiutvinning ur kol träder i kraft, framför allt inte i stor skala. Av denna anledning antas att energiutvinningen ur kol i första hand kommer att ersättas med lösningar som bygger på biomassa.

Den ändring av energibeskattningen som träder i kraft i början av år 2019 förbättrar biomasans konkurrenskraft jämfört med kol, torv och andra fossila bränslen. Om energibeskattningen under 2020-talet bibehålls på samma nivå som år 2019 minskar användningen av kol fram till år 2030 i både marknadsprisscenarioet och lågprisscenarioet något mer än vad som anges i uppskattningarna ovan.

På grund av lastbilstransporternas logistiska utmaningar och tillgången på biomassa fraktas åtminstone en del av biomasan med fartygstransport till de förbrukningsobjekt som ligger längs kusten. Med hjälp av fartyg kan biomassa fraktas antingen från andra orter i Finland eller från utlandet, men utifrån de nuvarande prisnivåerna och tillgången på biomassa i Finland kan man anta att en stor del av den biomassa som fraktas med fartyg sannolikt är importerat bränsle. Om förbudet mot energiutvinning ur kol träder i kraft enligt förslaget i maj 2029 uppskattas förbrukningen av utländsk biomassa öka med 1 terawattimme.

Trä används allt mer för olika ändamål, och förutom att energiutvinningen ur kol minskar på marknadens villkor bidrar förbudet mot energiutvinning ur kol i maj 2029 sannolikt till att stärka denna utveckling. Pöyry Management Consulting Oy har år 2015 sammanställt en utredning för jord- och skogsbruksministeriet med titeln ”Biotalousinvestointien puuraaka-aineiden varmistaminen”. Utredningen ger vid handen att skogsresurserna och virkesproduktionspotentialen inte utgör någon begränsning ens för ett betydande antal investeringar i bioekonomi. En tryggad råvaruförsörjning och kostnadseffektiv trämobilisering förutsätter dock

betydande åtgärder på trämarknaden och inom skogspolitiken, trafikpolitiken, trafikinfrastrukturen och produktionen av bioenergi. Åtgärderna är nödvändiga oberoende av förbudet mot energiutvinning ur kol, men en minskad energiutvinning ur kol på marknadsvillkor och ett förbud som träder i kraft i maj 2029 framhäver åtgärdernas nödvändighet.

Ekonomiska konsekvenser som rör gjorda investeringar och behov av tilläggsinvesteringar

Om ett förbud mot energiutvinning ur kol införs i maj 2029 kan detta inte anses få ekonomiska konsekvenser för sådana objekt där en anläggning som använder kol som huvudsakligt bränsle tas ur drift innan förbudet träder i kraft. Exempel på sådana objekt är följande kraftvärmeanläggningar: Fortum Power and Heat Oy:s anläggning i Finno, Vanda Energi Ab:s anläggning i Mårtensdal, Lahti Energia Oy:s anläggning Kymijärvi I, Turun Seudun Energi-
tuotanto Oy:s anläggning Naantali 3 och Helen Ab:s anläggning Hanasaari B. Ett annat sådant objekt är Helen Ab:s separata värmeproduktionsanläggning Salmisaari A.

Vid flerbränslekraftverk som producerar fjärrvärme, där kolförbränningen tekniskt sett kan ersättas bl.a. med biomassa och torv, är det av beskattningsrelaterade skäl inte lönsamt att använda kol. Ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 leder inte till högre kostnader, eftersom användningen av kol i energiproduktionen med avseende på de föränderliga produktionskostnaderna är ett dyrare alternativ än alternativa bränslen. Det är fortfarande möjligt att använda denna typ av flerbränslekraftverk efter att förbudet trätt i kraft, och i propositionen har man också beaktat behovet av att använda kol för att trygga leveranssäkerheten för värme. Exempel på sådana objekt är Turun Seudun Energi-
tuotanto Oy:s anläggning Naantali 4 och Jyväskylän Energia Oy:s anläggning Keljonlahti samt många andra flerbränsleanläggningar där kol för närvarande inte används eller där kol används i ytterst liten skala. Objektet Naantali 4 bedöms kräva tilläggsinvesteringar för att det ska vara möjligt att använda endast biomassa, öka användningen av torv eller förhindra korrosion vid anläggningen. Storleken på de investeringar som behövs beräknas uppgå till några miljoner euro, och huruvida de kan genomföras på marknadsvillkor beror bl.a. på utsläppsrättens och kolets pris. Vid objektet Keljonlahti har en investering på cirka 10 miljoner euro gjorts år 2013 för att möjliggöra användningen av kol, och syftet har varit att trygga leveranssäkerheten för värme med hjälp av kol. Denna investering kan alljämt utnyttjas efter att förbudet mot energiutvinning ur kol har trätt i kraft, eftersom tryggheten av leveranssäkerheten för värme har beaktats i propositionen.

Inom kondensproduktionen är det inte möjligt att genom beskattningen effektivt styra anläggningarna till att använda andra bränslen än kol. Alla bränslen inom produktionen av el är skattefria, och därför har energiskatten, i motsats till utsläppshandeln, ingen styrande effekt. Ett stigande pris på utsläppsrätten ökar kostnaderna för kol, men samtidigt förbättrar ett stigande elpris anläggningens lönsamhet. Oy Alholmens Kraft Ab:s anläggning Pietarsaari är en kondensanläggning med ångavtappning som är utrustad med en flerbränslepanna, där kol används som tilläggs- och reservbränsle främst för att trygga tillgången till svavel. Ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 bedöms kräva investeringar i inmatningen av svavel, och investeringskostnaden beräknas uppgå till en miljon euro.

Fortum Power and Heath Oy:s Meri-Pori är en kondensanläggning som använder kol som huvudsakligt bränsle. Från början av år 2019 har bolaget i fråga rätt att få tillgång till anläggningens produktionseffekt. För närvarande har bolaget en andel på 55 procent av den. Denna andel på 55 procent ingår i effektreservsystemet, vars nuvarande säsong löper ut i slutet av juni 2020. Totalt 45 procent av anläggningen drivs på marknadsvillkor, men anläggningens drifttimmar har varit få på grund av det låga marknadspriset på el. Eftersom marknadspriset på el har stigit kraftigt används anläggningen för tillfället. Den allmänna uppfattningen är dock att en kondensproduktion som bygger på fossila bränslen inte är lönsam i fortsättningen. An-

läggningens återstående tekniska livslängd är cirka 100 000 timmar. Anläggningen kan också under kommande säsonger ingå i effektreservsystemet, om anbudet i fråga om den är tillräckligt konkurrenskraftigt. Enligt propositionen ska förbudet mot energiutvinning ur kol inte tillämpas på kraftverk som hör till effektreservsystemet.

Det nuvarande systemet med skatteåterbäring för energiintensiva företag gör användningen av kol till ett mycket förmånligt alternativ för industriobjekten. De industriföretag som omfattas av skatteåterbäringen får i allmänhet 70—80 procent tillbaka av den energiskatt de betalar, vilket minskar deras energiskattkostnader avsevärt. Det enda industriobjektet där kol för tillfället används inom sådan energiproduktion som hör till lagförslaget tillämpningsområde är Sappi Oy:s anläggning Kirkniemi. Det är fråga om ett flerbränslekraftverk där man flexibelt kan använda olika bränslen beroende på marknadsläget. Ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 orsakar inga investeringsbehov vid objektet.

Om energiutvinning ur kol förbjuds enligt förslaget från och med maj 2029 medför detta kostnadskonsekvenser främst för Vasa och Helsingfors fjärrvärmenät, där kol används som huvudsakligt bränsle. Ekonomiska konsekvenser uppstår i och med att de nuvarande anläggningarna tas ur drift i förtid och genom förtida ersättningsinvesteringar. En lång övergångsperiod gör det också i viss mån möjligt att införa nya tekniska lösningar och förbättra energieffektiviteten.

Helsingfors är med avseende på energiutvinning det klart mest betydande objektet i Finland. Dessutom är produktionsvolymerna mångfaldigt större jämfört med andra städer. Om energiutvinning ur kol förbjuds i maj 2029 leder det till att kolpannan med tillhörande utrustning vid Helen Ab:s kraftvärmeanläggning Salmisaari B, som använder kol som huvudsakligt bränsle, måste tas ur drift i förtid. Förbudet bedöms leda till en minskad nivå på underhållsinvesteringar, varför den tekniska och ekonomiska livslängden beräknas sträcka sig till år 2033. Turbinen, generatoren och de andra elproduktionsanläggningarna i Salmisaari B kan användas också i den nya anläggningen. De kostnader som följer av att anläggningen tas ur drift i förtid bedöms uppgå till 15 miljoner euro. Bedömningen baserar sig på den återstående tekniska och ekonomiska livslängden. Om bedömningen baserade sig på bokföringsmässiga avskrivningar skulle kostnaderna för att anläggningen tas ur drift i förtid sannolikt vara lägre.

Ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 förutsätter en ersättningsinvestering även i Helsingfors. Enligt bedömningen kan en pannanläggning som bygger på biomassa byggas före slutet av 2020-talet. Med beaktande av tidsfristen bedöms andra ersättningsformer än sådana som grundar sig på biomassa vara osannolika. Vidare har det antagits att den biomassa som behövs finns att få till en mängd som motsvarar den ökande efterfrågan, men den kan delvis också bygga på import. I marknadsprisscenariot är användningen av kol i kraftvärmeproduktion ett dyrare alternativ än biomassa, och de föränderliga kostnaderna för produktion av värme blir således lägre om förbudet genomförs jämfört med en utveckling på marknadsvillkor. Enligt marknadsprisscenariot bedöms den förtida ersättningsinvesteringen som helhet inte orsaka tilläggs-kostnader, då man i kalkylen beaktar de föränderliga tilläggs-kostnaderna för värmeproduktionen jämfört med användningen av kol. Enligt lågprisscenariot bedöms den förtida ersättningsinvesteringen orsaka tilläggs-kostnader på 8 miljoner euro, då man i kalkylen beaktar de föränderliga tilläggs-kostnaderna för värmeproduktionen jämfört med användningen av kol. Denna totala kostnadskonsekvens beträffande produktionskostnader har beräknats för perioden 2029—2033. Kostnadskonsekvensen för fjärrvärmekunderna under den nämnda perioden beräknas uppgå till 0–6 euro per år beroende på bostadens storlek och vilket prisscenario som använts.

I Vasa innebär ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 att Vaskiluodon Voima Oy:s anläggning Vaskiluoto 2 tas ur drift i förtid, och förbudet medför också en ersättningsinvestering. Anläggningen producerar fjärrvärme med biomassa, torv och stenkolk genom kraftvärmeproduktion. Utan betydande investeringar som förlänger livslängden bedöms anläggningen kunna användas fram till år 2032. Förgasaren och ångturbinen i anslutning till anläggningen bedöms ha en klart längre återstående teknisk och ekonomisk livslängd. De kostnader som följer av att anläggningen tas ur drift i förtid bedöms uppgå till 23 miljoner euro. Bedömningen baserar sig på den återstående tekniska och ekonomiska livslängden. Om bedömningen baserade sig på bokföringsmässiga avskrivningar skulle kostnaderna för att anläggningen tas ur drift i förtid sannolikt vara lägre.

De föränderliga produktionskostnaderna vid anläggningen Vaskiluoto 2 är lägre jämfört med de föränderliga produktionskostnaderna för värme som producerats genom separat värmeproduktion. Vid anläggningen produceras förutom fjärrvärme även en betydande mängd el. Enligt bedömningen kommer en ersättande investering att göras i en ny värmecentral, varvid elförsäljningsintäkterna uteblir. I bedömningen av de föränderliga produktionskostnaderna för värme har elförsäljningsintäkterna beaktats, liksom även hur de uteblivna intäkterna påverkar de föränderliga produktionskostnaderna för värme. I ersättningsinvesteringen ersätts kolet som helhet med biomassa, som det enligt bedömningen kommer att finnas. De konsekvenser som ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 får för de föränderliga produktionskostnaderna för värme ligger på ungefär samma nivå oavsett om man utgår från marknadsprisscenario eller lågprisscenario (cirka 14—15 miljoner euro). Denna totala kostnadskonsekvens beträffande produktionskostnader har beräknats för perioden 2029—2032. Kostnadskonsekvensen för fjärrvärmekunderna under den nämnda perioden beräknas uppgå till 20—210 euro per år beroende på bostadens storlek och vilket prisscenario som använts.

I de ovan angivna kalkylerna över föränderliga produktionskostnader för värme för Helsingfors och Vasa fjärrvärmenät har använts den energibeskattningsnivå som gäller år 2018. I energibeskattningen ska skattestrukturen för kraftvärmeproduktion ändras från början av år 2019 så att halveringen av koldioxidskatten ersätts med en sänkning av energiinnehållsskattekomponenten, och dessutom ska utsläppen under livscykeln för uppvärmningsbränslen beaktas i beskattningen samtidigt som beskattningen av uppvärmningsbränslen skärps. Ändringen av energibeskattningen leder till att värmeproduktionskostnaderna för kol stiger och ersättningsinvesteringarnas lönsamhet förbättras jämfört med kostnadskalkylerna ovan, vilket gör det lönsammare att övergå till flispannor.

En högre prisnivå på flis och annan skogsbiomassa än vad som antagits i kalkylerna får en motsatt effekt jämfört med den skärpta energibeskattningen som enligt planerna ska införas i början av år 2019. Det innebär att de föränderliga produktionskostnaderna för värme i lösningar som bygger på biomassa blir högre än vad som angetts ovan, och på motsvarande sätt blir effekten på de minskande produktionskostnaderna för värme mindre. Om priset stiger mer än väntat kan det bero bl.a. på att prisnivån på flis och annan skogsbiomassa stiger i takt med att efterfrågan ökar i och övergången från kol till biomassa. Dessutom kan kostnaden för anskaffning av biomassa vara högre i Helsingfors jämfört med den antagna allmänna prisnivån som använts i kalkylerna bl.a. på grund av transportavstånden. Samtidigt minskar pristrycket i och med att det är möjligt att importera biomassa från utlandet.

Om utsläppsrättens pris stiger mer än vad som antas i marknadsprisscenario leder det till högre utsläppsrättskostnader för kol. Däremot medför användningen av biomassa inga tilläggskostnader. På så sätt ökar värmeproduktionskostnaderna i fråga om kol, och ersättningsinvesteringarnas lönsamhet förbättras jämfört med de ovannämnda kostnadskalkylerna. Samtidigt leder en prisstegring i fråga om utsläppsrätten till att kostnaderna för torv ökar parallellt

med flerbränsleanläggningarnas förmåga att betala för trä, vilket kan medföra ett högre pris på skogsbiomassa. Samma effekt på förmågan att betala för trä har en höjning av skatten på torv i en situation där inget stöd längre betalas för el som produceras med skogsflis. Då blir de föränderliga produktionskostnaderna för värme i lösningar som grundar sig på biomassa högre än vad som anges ovan, och på motsvarande sätt blir effekten på de minskande värmeproduktionskostnaderna mindre. Trämarknaden är dock alltid lokal, och konsekvenserna för trämarknaden är större när det finns ett mindre utbud på skogsflis.

Om marknadspriset på el stiger till en högre nivå än i marknadsprisscenariot innebär det att kraftvärmeproduktionens lönsamhet förbättras. Detta gäller kraftvärmelanläggningar som använder både kol och andra bränslen. Det innebär att lönsamheten förbättras även i fråga om Salmisaari B och Vaskiluoto 2, och de föränderliga produktionskostnaderna för värme i de värmepannslösningar som bygger på biomassa blir högre än vad som angetts ovan. Om marknadspriset på el emellertid stiger på grund av att priset på utsläppsrätten stiger resulterar det i att kostnaderna för användning av kol ökar och effekten blir motsatt i fråga om ersättningsinvesteringarnas lönsamhet.

Om priset på kol blir lägre än vad som antagits i lågprisscenariot (70 euro per ton) förbättras lönsamheten för anläggningar som använder kol som bränsle samtidigt som de föränderliga produktionskostnaderna för värme i lösningar som bygger på biomassa blir högre än vad som anges ovan.

Om förbudet mot energiutvinning ur kol leder till att ersättningsinvesteringarna i flera fjärrvärmenät hopar sig under samma år, kan detta leda till att investeringskostnaderna ökar. Investeringar i värmepannor och kraftverk är stora investeringar, och det finns bara några leverantörer av stor anläggningar. Ur investerarens synvinkel försvagas förhandlingsläget avsevärt och kostnaderna stiger, om marknaden är överhettad och det samtidigt inte är möjligt att skjuta fram en investering. Med tanke på tidpunkten för ikraftträdandet av det föreslagna förbudet, maj 2029, har verksamhetsutövarna emellertid tillräckligt med tid att förbereda sig inför investeringarna.

4.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska konsekvenserna av ett förbud mot energiutvinning ur kol som införs i maj 2029 enligt förslaget har bedömts ur perspektivet för anskaffning av bränslen, anskaffning av importerad el, utsläppsrätter och influtna skatter.

I marknadsprisscenariot sjunker värdet på importerade produkter med 21 miljoner euro, om man även räknar med värdet av utsläppsrätter som förblir outnyttjade. Den viktigaste faktorn utgörs av biomassan, som ska ersätta kolet, vilket minskar behovet av gasanskaffningar jämfört med om förbudet t.ex. träder i kraft år 2025. Dessutom bedöms nettoimporten av el öka i relativt liten mån. En betydande del av den ökning av biomassa som följer av förbudet antas komma från utlandet (cirka 1 terawattimme). Dessutom uppskattas användningen av inhemsk biomassa öka med cirka 1,1 terawattimmar per år, och följaktligen uppskattas anskaffningen av inhemsk biomassa öka med cirka 26 miljoner euro.

I lågprisscenariot sjunker värdet på importerade produkter till följd av förbudet. Användningen av inhemsk biomassa uppskattas öka med cirka 1,8 terawattimmar, varför anskaffningen av inhemsk biomassa uppskattas öka med cirka 39 miljoner euro.

Det antas att kolet till största delen ersätts med biomassa. En betydande ökning i användningen av biomassa leder på kort sikt till betydande utmaningar i leveranskedjorna för bränsle i

RP 200/2018 rd

Finland, vilket kan leda till att bränslen börjar importeras från andra länder i allt högre grad. Förutom utmaningarna beträffande tillgång ökar ovissheten i fråga om biomassa även när det gäller dess politiska godtagbarhet på längre sikt.

Enligt nuvarande skattenivå minskar de influtna bränsleskatterna med 58 miljoner euro i marknadsprisscenariot och med 75 miljoner euro i lågprisscenariot år 2030. Detta beror till största delen på den minskning i influtna skatter på stenkol som den ökande användningen av gas inte helt kan kompensera på grund av den lägre beskattningen och ökningens volym. En annan orsak till att de influtna skatterna minskar är den förväntade ökningen i användningen av biomassa, eftersom biomassa är ett skattefritt bränsle.

4.3 Konsekvenser för miljön

Den pågående klimatförändringen sker snabbare än de tidigare klimatförändringarna, vilket i stor utsträckning anses bero på människans agerande. Bland annat användningen av fossila bränslen inverkar på atmosfärens sammansättning. Klimatförändringen leder på lång sikt till förändrade väderförhållanden i olika regioner när det gäller t.ex. temperaturer, blåsighet och mängden regn. Klimatuppvärmningen bidrar t.ex. till att glaciärerna smälter och den påverkar också havsströmmarna. Förekomsten av extrema väderfenomen antas öka i och med klimatförändringen. De förändrade förhållandena påverkar växtligheten och djurlivet samt även människans hälsa, trygghet och ekonomi. Denna proposition kan endast i mycket begränsad omfattning påverka denna utveckling.

Luftföroreningarna får konsekvenser på såväl lokal, regional som global nivå. På lokal nivå påverkar luftkvaliteten människans hälsa. Luftföroreningarna kan bestå av gaser eller småpartiklar som genom inandning sprids i lungorna och blodcirkulationen. De kan utsätta människan t.ex. för hjärt- och blodkärlssjukdomar samt andningssjukdomar. Vissa luftföroreningar, såsom svaveldioxid och kväveoxider, förflyttar sig långa sträckor och orsakar t.ex. försurning och övergödning. Ett förbud mot energiutvinning ur kol minskar utsläppen i Finland när energiutvinningen ur detta centrala utsläppsorsakande bränsle förbjuds från och med maj 2029. Propositionen har ingen nämnvärd direkt effekt på minskningen av utsläpp på global nivå.

Det största miljöproblemet i användningen av kol är koldioxid. Utsläppskoefficienten för koldioxid är i fråga om stenkol enligt Statistikcentralens bränsleklassificering cirka 93 ton koldioxid per terajoule (t/TJ). Motsvarande utsläppskoefficienter är cirka 70—79 t/TJ i fråga om oljeprodukter och cirka 55 t/TJ i fråga om naturgas. Tills vidare finns det inga ekonomiskt lönsamma metoder för tillvaratagande av koldioxid. Enligt Statistikcentralens Energistatistik stod stenkol år 2016 för 17 procent av koldioxidutsläppen från fossila bränslen.

I marknadsprisscenariot minskar de årliga koldioxidutsläppen i fjärrvärmenät som bygger på användning av kol från 3,7 miljoner ton koldioxid till 2,5 miljoner ton koldioxid mellan åren 2025 och 2030. Ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 enligt propositionen leder till att utsläppen i dessa fjärrvärmenät minskar till cirka 1,4 miljoner ton koldioxid år 2030. Koldioxidutsläpp orsakas oberoende av förbudet alltså i dessa fjärrvärmenät, eftersom man som bränsle i dessa använder gas, torv eller olja, och användningen av dessa ökar i och med förbudet mot energiutvinning ur kol. I lågprisscenariot påverkar förbudet de lokala koldioxidutsläppen i lika hög grad som i marknadsprisscenariot.

Förbränning av stenkol producerar också svaveldioxid och kväveoxider i atmosfären. Dessa oxider bildar syror när de reagerar med vattnet i luften, och dessa regnar sedan tillbaka ner på jorden. Av denna anledning blir jordmånen och vattendragen gradvis surare, vilket också påverkar den biologiska mångfalden, och de sura regnen fräter även sönder material. Konsekvenserna är oftast regionala. Under de senaste decennierna har reningstekniken utvecklats, och därmed har utsläppen av svavel och kväveoxider minskat en bråkdel jämfört med tidigare.

Vid förbränning av stenkol oxideras svavlet i kolet till svaveldioxid. Mängden svaveldioxid i rökgasen varierar beroende på svavelhalten i stenkolet, och den kan inte påverkas på förbränningsteknisk väg. Rökgaser kan emellertid renas från svaveldioxid, och nästan alla kolkraftverk i Finland är utrustade med effektiva avsvavlingsanläggningar. I samband med avsvavlingen bildas bl.a. gips, till vilket svaveldioxiden är bunden. Gips används som råvara för byggnadsskivor och i plan- och vägkonstruktioner samt som fyllnadsmaterial i gruvor och grottor. Stenkolets andel av svaveldioxidutsläppen från bränslen var enligt Statistikcentralen

21 procent år 2016. Svaveldioxidutsläppen från torv och stenkol är i samma storleksklass, men svaveldioxidutsläppen från träförbränning utgör cirka en sjättedel jämfört med utsläppen från stenkol. Naturgas är ett svavelfritt bränsle.

Kväveoxider bildas av kvävet i kolet och förbränningsluften. De bildas i samband med energiproduktion och i synnerhet i trafiken. Mängden kväveoxider i rökgaserna från kolkraftverk varierar beroende på bl.a. förbränningstekniken och kolets kvävehalt. Utsläppen minskar både med förbränningstekniska metoder och genom rökgasrening. Stenkolens andel av kväveoxidutsläppen från bränslen var enligt Statistikcentralen 7 procent år 2016. Förbränning av trä och torv är med avseende på kväveoxider en något renare metod än förbränning av stenkol. Utsläppen av kväveoxider från naturgas utgör cirka 45 procent av kväveoxidutsläppen från stenkol.

Stenkol innehåller små mängder av tungmetaller. Dessa försvinner till största delen effektivt i samband med partikelseparationen. Ett undantag är kvicksilver, som delvis frigörs till gas. Kviksilverb mängderna är små, men de kan ha en långväga effekt.

Vid förbränning av stenkol bildas småpartiklar som är skadliga för hälsan och atmosfären. Det är relativt enkelt att kontrollera partikelutsläppen vid förbränning av stenkol. Stenkolens andel av partikelutsläppen från bränslen var enligt Statistikcentralen 1,3 procent år 2016. Motsvarande andel i fråga om energiutvinning ur trä var 82 procent.

Den slojade kolkapaciteten ersätts enligt bedömningen till största delen med biomassa. Biomassa har svagare värmevärde och lagringsegenskaper. En ökad användning av biomassa leder därför till att även bränsletransporterna ökar i hög grad, och åtminstone en del av dessa sker med lastbilar i Finland. Dessa transporter leder i sin tur till högre utsläpp av småpartiklar längs logistikruterna. En betydande del av alla bränslen importerar emellertid sannolikt som sjötransporter på grund av såväl utmaningar med tillgången till bränsle som logistiska utmaningar. Om kol ersätts med biomassa minskar inte utsläppen av småpartiklar eftersom även förbränning av biomassa ger upphov till småpartiklar. Förbränning av biomassa minskar de facto inte heller koldioxidutsläppen på kort sikt. Kalkylmässigt ger förbränning av biomassa dock inte alls upphov till koldioxidutsläpp. Koldioxidutsläppen från biomassa tas i beaktande i växthusgasbalansen för markanvändningssektorn.

När biomassa börjar användas i allt högre grad i produktionen av energi och kolet ersätts med biomassa bidrar detta till en ökad efterfrågan på trä, vilket också återspeglar sig i användningen av skogar och i skogsbruket.

Om kolet ersätts med torv i stället för biomassa t.ex. på grund av det begränsade utbudet på biomassa eller en förhöjd prisnivå, ökar koldioxidutsläppen i förhållande till stenkol medan utsläppen av svaveldioxid hålls på samma nivå och utsläppen av kväveoxider minskar något. Vid förbränning av torv frigörs 106 t/TJ koldioxid. De anläggningar som huvudsakligen använder torv omfattas av utsläppshandelssystemet. Om priset på utsläppsrätten stiger minskar torvens konkurrenskraft jämfört med biomassa. Likaså kan torvens konkurrenskraft minskas genom en höjning av skatten på torv.

Analysen av utsläppsminskningen i fråga om växthusgaser på EU-nivå är inte direkt jämförbar med de utsläppsminskningar som uppnås på nationell nivå. Alla anläggningar som hör till tillämpningsområdet för den föreslagna lagen hör även till systemet för utsläppshandel. I och med marknadsstabilitetsreserven kan nationella utsläppsminskningssåtgärder minska växthusgasutsläppen på EU-nivå beroende på läget i reserven och mängden utsläppsrätter som finns på marknaden år 2029 och därefter.

Det finns inga kolgruvor i Finland, utan kolet importerats från andra länder. Kolbrytning, framför allt i dagbrott, kräver stora markområden. Brytning i stor skala är utmanande med tanke på miljöskyddet och arbetarskyddet, och dessa utmaningar beaktas i varierande grad i olika länder. Negativa effekter uppstår bl.a. till följd av jorderosion, damm, buller och vibrationer. Damm kan uppstå i gruvområdet t.ex. vid borrhning eller när kolet krossas och till följd av fordonstrafik på icke-belagda vägar. Den traditionella metoden för dammkontroll är vattensprutning. Vattenbehovet kan vara stort, vilket framför allt i torra områden är problematiskt med tanke på miljön. Dessutom ska avfallsvattnet renas, och det kan vara utmanande att hantera de stora avfallsvattenmassorna. Dessutom finns det varierande mängder metan i porerna i kolet. När metan kommer i kontakt med luft kan det bilda en explosiv blandning, vilket kan medföra en risk för olyckor. På grund av explosionsrisken strävar man efter att ventileras bort metanet från gruvorna, vilket innebär att det hamnar i atmosfären. Metan är en kraftig växthusgas. Gruvgasen kan användas t.ex. som kraftverksbränsle, men för tillfället utnyttjas den endast marginellt som sådant. Förbudet mot energiutvinning ur kol leder till att det inte längre är nödvändigt att bryta kol som ska användas i Finland.

4.4 Konsekvenser för elmarknaden

Det bedöms att de kraftvärmeverk som använder kol som bränsle huvudsakligen kommer att ersättas med värmepannor, vilket innebär att elproduktionskapaciteten minskar. Marginalkostnaden för el som produceras genom kraftvärmeproduktion är låg, och om den försvinner leder det följaktligen till att marknadspriset på el stiger. Det handlar dock om en mycket liten prisstegring, vilket beror på mängden kapacitet som tas ur drift i förhållande till den samnordiska elmarknadens storlek. I lågprisscenariot är priskonsekvensen något större.

I en utveckling som sker på marknads villkor minskar kraftvärmeproduktionen så att produktionen av el läggs ned till en omfattning av cirka 200 megawatt under åren 2025—2030. Ett förbud mot energiutvinning ur kol från och med maj 2029 leder till en större minskning på cirka 300 megawatt. Utvecklingen påverkar elsystemets flexibilitet, eftersom den icke-flexibla kapacitetens andel samtidigt ökar på grund av både ny kärnkraftskapacitet och vindkraftskapacitet. Den mest betydande källan till flexibilitet i det nordiska elsystemet är ändå den norska och den svenska vattenkraften, eftersom minskningen i kraftvärmeproduktionen är ytterst liten i förhållande till den kapaciteten.

Om ett förbud mot energiutvinning ur kol träder i kraft i maj 2029 enligt förslaget är detta inte av avgörande betydelse för leveranssäkerheten för el under förbrukningstoppar, eftersom bl.a. ny kärnkraftskapacitet tas i drift under 2020-talet.

4.5 Konsekvenser för försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten

Kol är ett betydande bränsle med tanke på försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten i fråga om produktionen av el och värme, eftersom det är lätt att lagra och det fås från flera olika källor. Tillgången på biomassa och torv kan variera avsevärt från år till år bl.a. till följd av väderförhållanden, och dessa bränslen kan inte heller lagras på samma sätt som kol.

I enlighet med propositionen ska lagen inte tillämpas när myndigheter utövar befogenheter under undantagsförhållanden med stöd av 2 kap. i beredskapslagen, eller i anläggningar som godkänts i effektreservsystemet. I den föreslagna lagen har det också beaktats att det kan bli nödvändigt att utvinna energi ur kol för att trygga produktionen av el och värme i samband med en allvarlig störning eller för att trygga leveranssäkerheten för värme i samband med ett överstigit hinder.

Propositionen får inga direkt konsekvenser för försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten för produktionen av el och värme. Oberoende av om förbudet enligt propositionen införs kommer energiutvinningen ur kol att upphöra vid många anläggningar som en följd av den allmänna utvecklingen innan förbudet träder i kraft. På motsvarande sätt minskar även importen av kol och därmed importörens skyldighet att lagra stenkol. Den allmänna utvecklingen kan antas ha en betydligt större effekt på försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten jämfört med ett förbud enligt propositionen. Den allmänna utvecklingen kan orsaka ett behov av att införa nya mekanismer för att trygga försörjningsberedskapen i fråga om inhemska bränslen.

4.6 Konsekvenser för myndigheterna

Det föreslås att förbudet mot energiutvinning ur kol ska träda i kraft den 1 maj 2029. På motsvarande sätt uppstår ett behov för Energimyndigheten att från och med år 2029 rikta resurser till tillsynen över att lagen iakttas och till andra i lagen föreskrivna uppgifter. Resursbehoven uppskattas som helhet bli obetydliga, eftersom tillsynen i praktiken kan genomföras som en del av tillsynen över iakttagandet av lagen om utsläppshandel och kol används i energiproduktionen i relativt obetydlig omfattning även om förbudet inte införs. De tilläggsuppgifter som grundar sig på de föreslagna bestämmelserna kan vid Energimyndigheten skötas genom en omfördelning av resurser. Propositionen bedöms inte heller leda till nämnvärda resursbehov för fullföljdsdomstolarna.

5 Beredningen av propositionen

Arbets- och näringsministeriet har låtit utföra tre utredningar i anslutning till förbudet mot energiutvinning ur stenkol. Juris doktor, vicehäradshövding Alice Guimaraes-Purokoskis sakkunnigutlåtande om de juridiska aspekterna på förbudet mot energiutvinning ur stenkol färdigställdes i oktober 2016. Pöyry Management Consulting Oy:s utredning ”Kivihiielen käytön kieltämisen vaikutusten arviointi” (Konsekvensbedömning av ett förbud mot användning av stenkol, nedan *konsultutredningen*) blev färdig i mars 2018. Innan rapporten publicerades ordnade arbets- och näringsministeriet den 26 mars ett informationsmöte, till vilket de centrala intressentgrupperna och de energiproducenter som använder stenkol bjöds in. Professor Tuomas Ojanens utlåtande om konstitutionella och vissa andra juridiska aspekter på förbudet mot energiutvinning ur stenkol färdigställdes i maj 2018.

Regeringspropositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet. Under beredningen har man hört Energimyndigheten, Försörjningsberedskapscentralen och Finsk Energiindustri rf. I färdigställandet av motiveringen till lagstiftningsordningen har man konsulterat professor Tuomas Ojanen.

Propositionsutkastet var ute på remiss från den 29 juni till den 16 augusti 2018 i webbtjänsten utlåtande.fi. Sammanlagt 24 yttranden inkom om utkastet. Dessa lämnades av justitieministeriet, finansministeriet, Energimyndigheten, Försörjningsberedskapscentralen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet SITRA, Skatteförvaltningen, Finlands näringsliv EK, Finsk Energiindustri rf, Greenpeace, Kepa ry, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK ry, Jordens vänner rf, Skogsindustrin rf, Finlands Kommunförbund rf, Finlands naturskyddsförbund, Teknologiindustrin rf, WWF Finland, Helsingfors stad och följande företag: EPV Energi Ab, Fortum Power and Heat Oy, Helen Ab, Jyväskylän Energia Oy, Pohjolan Voima Oyj och Vasa Elektriska Ab.

Jubileumsfonden för Finlands självständighet SITRA samt miljö- och frivilligorganisationerna understödde ett förbud mot energiutvinning ur kol, men krävde att det ska tidigareläggas till år

RP 200/2018 rd

2025 och även omfatta torv. Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK ry understödde ett förbud. Skogsindustrin rf förhöll sig neutralt till det föreslagna förbudet men ansåg det vara viktigt att tillgången på virke säkerställs och att gagnvirke styrs till förädling. Finlands Kommunförbund rf, de övriga näringslivsorganisationerna och energibolagen förhöll sig negativt till förbudet och krävde betydande uppmjukningar av lagstiftningen. Helsingfors stad ansåg propositionen vara nödvändig men förutsatte att ersättningar ska betalas och att torv förbjuds på motsvarande sätt.

En bedömning av lagstiftningsordningen ansågs vara motiverad. Justitieministeriet ansåg att klara konstitutionella motiveringar hade presenterats i fråga om alla tolkningsfrågor som är centrala med tanke på propositionen och att vissa preciseringar fortfarande behöver göras. Framför allt Kommunförbundet rf, flera näringslivsorganisationer, Helsingfors stad och energibolagen förde dock fram andra synpunkter framför allt på bedömningen av egendomsskyddet.

Även aspekterna kring försörjningsberedskap och leveranssäkerhet hade enligt yttrandena beaktats tämligen utförligt. Enligt Försörjningsberedskapscentralen kommer stenkålet att vara ett centralt bränsle med tanke på energiförsörjningsberedskapen och det effektereservsystem som tryggar leveranssäkerheten för el fortfarande år 2030 och därefter. Finsk Energiindustri rf och flera energibolag föreslog i sina yttranden uppmjukningar av lagstiftningen om försörjningsberedskap och leveranssäkerhet samt andra undantagssituationer.

Finansministeriet och flera andra remissinstanser ansåg att konsekvensbedömningarna inte är tillräckligt täckande. Dessutom presenterades många olika synpunkter på incitamentspaketet för dem som frivilligt beslutar sig för att snabbare slopa användningen av stenkål före år 2025 och på energibeskattningen

Energimyndigheten ansåg det vara viktigt och kostnadseffektivt att tillsynen över förbudet kan ordnas som en del av tillsynen över efterlevnaden av utsläppshandelslagen och föreslog en justering av bestämmelsen om ändringssökande samt vissa andra detaljerade tekniska korrigeringar.

Utifrån yttrandena har motiveringen till lagstiftningsordningen kompletterats ytterligare i den fortsatta beredningen. Även konsekvensbedömningarna har kompletterats. Framför allt har de ekonomiska konsekvenserna med avseende på genomförda investeringar och tilläggsinvesteringsbehov samt miljökonsekvenserna beskrivits grundligare. Aspekterna på försörjningsberedskap och leveranssäkerhet kompletterades också i motiveringarna, och den årliga provanvändningstiden när det gäller tryggandet av leveranssäkerheten för värme förlängdes i lagförslaget. Därtill har bestämmelsen om ändringssökande ändrats på det sätt som Energimyndigheten föreslagit.

Av marknadsdomstolen begärdes ett separat yttrande om bestämmelsen om ändringssökande. Marknadsdomstolen ansåg det vara motiverat att ändringssökandet styrs till marknadsdomstolen i stället för till förvaltningsdomstolen och föreslog vissa kompletteringar i bestämmelserna. Utifrån remissyttrandet kompletterades bestämmelsen om ändringssökande på det sätt som föreslogs.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har gett ett utlåtande om propositionsutkastet (Dnr VNK/1640/32/2018). Enligt rådet utgör propositionsutkastet en väl beredd helhet, som har bearbetats med hjälp av bl.a. expertutredningar. Propositionen ger en bra uppfattning av vilka konsekvenser förslaget får. Framför allt bedömningarna av konsekvenserna för kraftverk som använder kol är detaljerade och åskådliga. I konsekvensbedömningen har olika scenarier ut-

nyttjats, och konsekvenserna har lyfts fram som variationsintervall, vilket i detta sammanhang kan betraktas som ett exemplariskt förfarande. Propositionsutkastet lyfter fram både positiva och negativa konsekvenser av energiformer som kan användas i stället för kol och behandlar olika alternativ för genomförandet av lagen, vilket är positivt. I propositionsutkastet kunde källorna till bedömningarna föras fram tydligare, och det kunde betonas att bedömningarna och kalkylerna på många punkter är förknippade med ovisshet. Propositionen kunde i högre grad behandla nya energilösningar som kan ersätta kolet. I propositionsutkastet behandlas i ganska begränsad utsträckning hur utsläppsminskningarna eventuellt kan påverka miljöns tillstånd, människans hälsa och livsmiljöns renhet. I den fortsatta beredningen har konsekvensbedömningarna av propositionen kompletterats med beaktande av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen.

6 Samband med andra propositioner

En ändring i energibeskattningen av kraftvärmeproduktion enligt bränsleskattelagen är under beredning, och i samband med denna ändring slopas den gällande halveringen av koldioxidskatt. Halveringen ersätts med en sänkning av energiinnehållsskattekomponenten. Det föreslås att utsläppen under livscykeln för bränslet ska beaktas i koldioxidskatten på uppvärmningsbränslen och att beskattningen av uppvärmningsbränslen ska skärpas måttligt med betoning på koldioxidskatten. Detta innebär i praktiken att beskattningen av stenkol stramas åt och beskattningen av naturgas lindras i produktionen av kraftvärme, vilket stöder målen att minska användningen av stenkol. Dessutom föreslås en höjning av skatten på torv. En regeringsproposition om ändring av skattestödet i fråga om kraftvärmeproduktion, beaktande av utsläppen under livscykeln och höjning av skatten på uppvärmningsbränslen samt höjning av skatten på torv ska överlämnas till riksdagen hösten 2018, och lagändringarna avses träda i kraft i början av år 2019.

En revidering av lagen om utsläppshandel pågår för närvarande. I lagen ska intas en bestämmelse om att statsrådet ska ges befogenhet att fatta beslut om annullering av utsläppsrätter i sådana fall där elproduktionskapacitet läggs ned i Finland på grund av nationella tilläggsåtgärder. Ett exempel på en sådan tilläggsåtgärd är förbudet mot energiutvinning ur stenkol. Annulleringen leder till att antalet utsläppsrätter som kan köpas på auktion i Finland minskar i motsvarande mån. Regeringspropositionen ska överlämnas till riksdagen hösten 2018, och lagändringen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018 rd) är för tillfället i riksdagen under behandling. Enligt propositionen ska förvaltningsprocesslagen (586/1996) upphävas.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om förbjudande av energiutvinning ur kol

1 §. Lagens tillämpningsområde. Denna lag tillämpas på sådana kraftverk och värmeverk som producerar el eller värme med fasta, gasformiga eller flytande bränslen, då denna produktion av el och värme ger upphov till koldioxidutsläpp på vilka lagen om utsläppshandel ska tillämpas. Tillämpningsområdet omfattar även produktion av ånga, eftersom det är fråga om värmeproduktion. Den värmeproduktion som hör till lagens tillämpningsområde utgör huvudsakligen fjärrvärmeproduktion.

I lagen används kol som ett allmänt begrepp som omfattar stenkol, olika stenkolsarter samt produkter och halvfabrikat som tillverkas av stenkol.

Lagens tillämpningsområde omfattar i praktiken så gott som all energiutvinning ur kol i Finland. Lagen om utsläppshandel tillämpas bl.a. på förbränning av kol och andra bränslen i anläggningar, vars sammanlagda tillförda effekt överstiger 20 megawatt. Tillämpningsområdet omfattar också anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt som underskrider den som nämns ovan, om den tillförda effekten i minst en anläggning som anslutits till samma fjärrvärmenät överstiger 20 megawatt och den anläggningen producerar värme i huvudsak för fjärrvärmenätet, förutsatt att anläggningen i fråga har anslutits till fjärrvärmenätet senast den 30 april 2010 och att kommissionen godkänner att anläggningen inbegrips i systemet för handel med utsläppsrätter.

Lagen tillämpas inte på industriell användning av kol som råvara eller på användning av kol i industriella processer, som i allmänhet betraktas som skattefri första användning. Kol används bl.a. i tillverkningen av stål och är ett av de viktigaste legeringsämnen i stål. Kol används också t.ex. inom kemisk industri i reduceringsprocesser och cementtillverkning. Inom industrin och i industriella processer kan kolet i praktiken inte ersättas med andra bränslen med hjälp av modern teknik. Lagens tillämpningsområde omfattar dock sådan användning av kol inom industrin där kolet används som bränsle vid produktion av el eller värme.

Utanför lagens tillämpningsområde faller även småskalig energiutvinning ur kol, t.ex. på museijärnvägar och ångfartyg. Kol säljs till konsumenter i små mängder i detaljhandelsförpackningar, och i dessa fall är förbrukningsobjekten delvis okända. Småskalig energiutvinning ur kol är av beskattningsskäl betydligt dyrare än användning av andra bränslen, och det ska grunda sig på en speciell orsak. Det är inte motiverat att förbjuda denna typ av småskalig energiutvinning ur kol, som dessutom saknar statistisk betydelse med tanke på Finlands mål att minska växthusgasutsläppen och andra utsläpp.

2 §. Förhållande till annan lagstiftning. Enligt 1 mom. ska lagen inte tillämpas när myndigheter utövar befogenheter under undantagsförhållanden med stöd av 2 kap. i beredskapslagen. Målet är att säkerställa försörjningsberedskapen när det gäller att producera el och värme under undantagsförhållanden. I 3 § i beredskapslagen definieras undantagsförhållanden som väpnade angrepp, storolyckor och andra motsvarande synnerligen allvarliga händelser eller hot om sådana händelser. Myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden tas i bruk genom en sådan ibruktagningsförordning som anges i 6 § i beredskapslagen och som kan gälla i högst sex månader.

Enligt 2 mom. tillämpas lagen inte heller på kraftverk som har godkänts i det effektreservsystem som avses i lagen om en effektreserv. Målet är att trygga leveranssäkerheten för el. Enligt lagen om en effektreserv ska en enhet som utgör effektreserv hållas i beredskap som möjliggör start av enheten inom 12 timmar på vintern mellan den 1 december och den 28 februari och inom 1 månad under övriga tider. En enhet som utgör effektreserv får använda kol som bränsle i produktionen av el när order har getts om att enheten ska tas i bruk. Vidare ska det i denna typ av enhet vara möjligt att använda kol på försöksbasis också i övrigt när detta är nödvändigt för att enheten ska kunna hållas i startberedskap på det sätt som förutsätts i 2 § i lagen om en effektreserv.

I 3 mom. finns en hänvisning till kommissionens förordning om övervakning av utsläpp, där det föreskrivs om utsläppsrapportering. En verksamhetsutövare vars anläggning omfattas av tillämpningsområdet för utsläppshandel är skyldig att kalenderårsvis lämna en verifierad utsläppsrapport till Energimyndigheten. I bilaga X till kommissionens förordning om övervakning av utsläpp föreskrivs närmare om minimiinhållet i de årliga utsläppsrapporterna. Anläggningar som använder bränslen förutsätts i fråga om samtliga utsläppskällor och källflöden bl.a. lämna uppgifter om åtminstone mängden bränsle som använts och dess effektiva värmevärde. Utifrån utsläppsrapporten får man bl.a. reda på i vilken mängd kol har använts som bränsle i anläggningen under föregående kalenderår.

3 §. Definitioner. I punkterna 1—6 definieras olika stenkolsarter samt produkter och halvfabrikat som tillverkas av stenkol. Definitionerna grundar sig på de definitioner som ges i Statistikcentralens bränsleklassificering. Under punkt 121 i bränsleklassificeringen definieras stenkol och antracit, under punkt 122 övrigt kol och under punkt 123 koks.

Enligt 7 punkten avses med kol i denna lag stenkol, antracit, brunkol, kolbriketter, koks och halvkoks. I lagen används kol som ett allmänt begrepp, och lagen tillämpas på alla nämnda stenkolsarter samt produkter och halvfabrikat som tillverkats av stenkol.

I 8 punkten definieras verksamhetsutövare som en fysisk eller juridisk person som utövar ett faktiskt bestämmande inflytande över verksamheten i ett kraftverk eller värmeverk. Det viktiga är vem eller vilken part som ansvarar för driften av anläggningen eller i praktiken styr anläggningens verksamhet. Åtskiljande av verksamheterna endast genom ett bolagsrättsligt arrangemang innebär inte att verksamhetsutövare som utövar ett faktiskt bestämmande inflytande över anläggningen inte längre skulle ha några skyldigheter. Det faktiska bestämmande inflytandet över en anläggning kan ändras exempelvis i samband med företagsförvärv eller fusioner eller när det sker ändringar i ägarandelar. I praktiken är alla verksamhetsutövare som avses i lagen energibolag eller industriföretag som använder kol som bränsle för energiproduktion. Definitionen av verksamhetsutövare överensstämmer med definitionen i 6 § 8 punkten i lagen om utsläppshandel.

4 §. Myndigheter och deras uppgifter. Enligt 1 mom. svarar arbets- och näringsministeriet för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet som avses i denna lag. Enligt 2 mom. övervakar Energimyndigheten efterlevnaden av lagen och svarar för övriga i lagen föreskrivna uppgifter. Till de viktigaste av dessa övriga uppgifter hör att besluta om beviljande av tillstånd i anslutning till tryggheten av leveranssäkerheten för fjärrvärme enligt lagens 7 § och att påföra påföljdsavgift enligt 13 §.

5 §. Förbud mot energiutvinning ur kol. Enligt denna paragraf är det förbjudet att använda kol som bränsle vid produktion av el eller värme. Förbudet gäller således all form av energianvändning, även produktion av ånga. Det föreslås att förbudet ska tillämpas fr.o.m. den 1 maj 2029. Enligt de definitioner som anges i 3 § 1–6 punkten i lagen ska förbudet gälla använd-

ning av stenkol, antracit, brunkol, kolbriketter, koks och halvkoks som bränsle vid produktion av el eller värme.

6 §. *Tryggande av produktionen av el och värme vid allvarliga störningar.* Syftet med paragrafen är att trygga försörjningsberedskapen i fråga om produktionen av el och värme när det i landet råder inte ett sådant undantagsförhållande som avses i 1 § i lagen om försörjningsberedskap, utan en allvarlig störning som kan jämföras med ett undantagsförhållande och som äventyrar produktionen av el eller värme. Enligt 1 mom. hör det till statsrådet att bedöma frågan och, om statsrådet konstaterar att det i landet råder en sådan allvarlig störning, utfärda en förordning om detta (*ibruktagningsförordning*). En ibruktagningsförordning får utfärdas för viss tid, dock högst tre månader.

I 2 mom. föreskrivs om befogenheten att genom en ny förordning av statsrådet (*förlängningsförordning*) förlänga rätten att avvika från förbudet mot energiutvinning av kol, om den allvarliga störningen fortgår. Liksom en ibruktagningsförordning får även en förlängningsförordning utfärdas för viss tid, dock högst tre månader åt gången.

Enligt 3 mom. ska ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när den allvarliga störningen är över.

7 §. *Tryggande av leveranssäkerheten för värme.* I paragrafen föreskrivs om tillståndsförfarandet i anslutning till trygandet av leveranssäkerheten för värme när det är fråga om en situation som kan liknas vid ett oöverstigligt hinder. Bestämmelsen ska tillämpas begränsat och endast i exceptionella fall.

Enligt 1 mom. kan värmeproducenter hos Energimyndigheten ansöka om tillstånd att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol för att trygga leveranssäkerheten för värme. Ansökan ska innehålla en behövlig utredning för bedömning och avgörande av ärendet. Värmeproducenten ska i synnerhet redogöra för uppfyllandet av de villkor som i 2 mom. fastställs för beviljande av tillstånd. Bestämmelser om Energimyndighetens besluts verkställbarhet finns i 31 § i förvaltningsprocesslagen.

För att tillstånd ska beviljas förutsätts enligt 2 mom. att det finns risk för att leveranssäkerheten för värme äventyras på grund av onormala och oförutsedda förhållanden. För beviljande av tillstånd förutsätts också att värmeproducenten inte skulle ha kunnat påverka förhållandena i fråga. Vidare förutsätts att värmeproducenten inte har kunnat undvika de förhållanden som äventyrar leveranssäkerheten för värme trots iakttagande av aktsamhet och trots korrigerande åtgärder som vidtagits utan dröjsmål. Värmeproducenten ska kunna bevisa att förutsättningarna för beviljande av tillstånd uppfylls. Bestämmelsen förutsätter i praktiken också att värmeproducenten ser till att leveranssäkerheten för värme tryggas på annat sätt än genom användning av kol under olika förutsebara förhållanden och att värmeproducenten alltid utan dröjsmål vidtar korrigerande åtgärder. Som exempel kan nämnas att anskaffnings- och leveranskedjorna för torv och trädbränslen ska vara i skick. Energimyndigheten kan bevilja tillstånd om förutsättningarna uppfylls.

Som sådan ovanlig och oförutsedd situation som avses i 2 mom. betraktas i regel inte en oväntad och brant bränsleprisstegring, eftersom denna kan överföras till värmepriset. För beviljande av tillstånd krävs dock inte att värmeproducenten börjar använda fibervirke eller andra skogsfraktioner som lämpar sig som råvara till produkter med högre förädlingsvärde. Maskiner och anläggningar som går sönder betraktas inte heller i regel som en ovanlig och oförutsedd situation, utan värmeproducenten är skyldig att sörja för servicen och underhållet av ma-

skinerna och anläggningarna och att utan dröjsmål se till att söndriga maskiner och anläggningar repareras.

Enligt 3 mom. ska tillståndet förenas med ett villkor om den maximala mängden kol som trots förbudet mot energiutvinning ur kol får användas som bränsle under uppvärmningssäsongen. Den tillåtna mängden under ett kalenderår får motsvara högst 10 procent av värmeproducentens genomsnittliga årliga bränsleanvändning beräknat utifrån de fem senaste kalenderåren. Tillståndet ska dessutom förenas med andra behövliga villkor om andra omständigheter som är nödvändiga med avseende på allmänt eller enskilt intresse och som har samband med uppfyllandet av förutsättningarna för tillståndet.

Paragrafens 4 mom. innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning.

8 §. Provanvändning för tryggnad av leveranssäkerheten för värme. Enligt paragrafen får ett värmeverk för att säkerställa att maskiner och anläggningar fungerar i en sådan situation som avses i 7 § och som kan jämföras med ett oöverstigligt hinder använda kol som bränsle högst 100 timmar per kalenderår. Provanvändningen behöver inte rapporteras till Energimyndigheten och kräver inget tillstånd av Energimyndigheten.

9 §. Rätt att få information. För att tillsynen över efterlevnaden av lagen ska kunna skötas effektivt förutsätts att en behörig myndighet har rätt enligt lag att få sådan information som behövs för tillsynen. Enligt 1 mom. har Energimyndigheten rätt att få utsläppsrapporter och andra uppgifter som behövs för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen av verksamhetsutövarna, och dessa kan inte låta bli att lämna de uppgifter som myndigheten kräver med åberopande av affärshemligheter eller integritetsskyddet. Energimyndigheten är en sådan utsläppshandelsmyndighet som avses i lagen om utsläppshandel. Utsläppsrapporten är central med tanke på tillsynen över efterlevnaden av lagen om förbudande av energiutvinning ur kol. Utsläppsrapporten innehåller täckande uppgifter om mängden bränslen som använts i kraftverket eller värmeverket under föregående kalenderår samt bränslenas energiinnehåll. Tillsynen över efterlevnaden av förbudet mot energiutvinning ur kol förutsätter inte en i lagen separat föreskriven skyldighet för verksamhetsutövaren att ha ett uppföljningssystem och bränslebokföring. Andra uppgifter som behövs för tillsynen är framför allt uppgifter om de bränslen som använts i kraftverket eller värmeverket samt andra uppgifter som behövs för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag, utifrån vilka det är möjligt att få en rätt och tillräcklig bild över att bestämmelserna i lagen och i Energimyndighetens tillståndsbeslut enligt 7 § har iakttagits. Energimyndigheten får genom en föreskrift ålägga verksamhetsutövaren att lämna de uppgifter som behövs och vid behov förena föreskriften med vite med stöd av 12 § 3 mom.

Enligt 2 mom. har Energimyndigheten dessutom rätt att trots den tystnadsplikt som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *offentlighetslagen*) eller någon annanstans i lag av andra myndigheter (t.ex. miljömyndigheterna och Skatteförvaltningen) och övriga aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter (t.ex. kontrollörerna inom systemet för utsläppshandel, om vilka det föreskrivs i kommissionens förordning (EU) nr 600/2012 om verifiering av rapporter om utsläpp av växthusgaser och tonkilometer och ackreditering av kontrollörer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG) få uppgifter, om de måste anses vara relevanta för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag. Det kan vara fråga om uppgifter som gäller bedömningen av verksamhetsutövarens användning av bränslen i produktionen av el eller värme.

10 §. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Enligt paragrafen hindrar sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen eller någon annan lag inte att uppgifter

lämnas ut till åklagaren och polisen för förebyggande och utredande av brott. Energimyndigheten kan trots sekretessbestämmelserna också lämna ut uppgifter till Skatteförvaltningen för verkställande av beskattning och skattekontroll. Vidare hindrar sekretessbestämmelserna inte att uppgifter lämnas ut till arbets- och näringsministeriet för beredning och verkställande av de energi- och klimatpolitiska målen eller att uppgifterna förmedlas vidare till ett behörigt EU-organ eller något annat EU-organ, om detta förutsätts i EU-lagstiftningen eller enligt någon annan skyldighet som har samband med Finlands medlemskap i EU.

11 §. Myndighetens inspektionsrätt. I 1 mom. säkerställs det att Energimyndigheten har rätt att inspektera lokaler och områden som den behöver få tillträde till med tanke på den tillsyn som avses i lagen. Denna rätt omfattar lokaler och områden där en inspektion är nödvändig för att kontrollera att verksamhetsutövaren iakttar förbudet mot energiutvinning ur kol. Som exempel kan nämnas sådana lokaler och områden i verksamhetsutövarens besittning som är relevanta med tanke på utredningen av kraftverkets eller värmeverkets användning av bränslen. Energimyndigheten har också rätt att utföra inspektioner i lokalerna och områdena i fråga och vidta andra åtgärder som tillsynen kräver.

Vid inspektioner ska enligt 1 mom. iakttas vad som föreskrivs i 39 § i förvaltningslagen (434/2003). Förvaltningslagens 39 §, där det föreskrivs om det förfarande som ska följas vid en inspektion som har samband med behandlingen av ett förvaltningsärende, i kombination med förvaltningslagens 6 §, som gäller rättsprinciperna inom förvaltningen, kan anses uppfylla de krav som ställs på lagstiftningen om utförandet av inspektioner. Eftersom det i ljuset av förarbetena till förvaltningslagen (RP 72/2002 rd) inte är helt klart huruvida förvaltningslagens 39 § kan tillämpas på inspektioner av tillsynstyp är det nödvändigt att till paragrafen foga en hänvisningsbestämmelse, med stöd av vilken bestämmelserna i 39 § i förvaltningslagen till tillämpliga delar ska iakttas vid inspektionerna.

Med stöd av 1 mom. kan även företrädare för andra myndigheter vara närvarande vid inspektionen. Det kan vara fråga om företrädare för bl.a. en miljömyndighet, om det samtidigt är nödvändigt att utreda efterlevnaden av miljöskyddsrelaterade bestämmelser eller föreskrifter, eller Skatteförvaltningen, om det samtidigt är nödvändigt att utföra t.ex. en inspektion för skattekontroll.

Enligt 1 mom. är inspektioner och andra tillsynsåtgärder dock inte tillåtna när det gäller utrymmen som används för boende av permanent natur. Med beaktande av lagens tillämpningsområde anses det inte vara motiverat att tillåta tillsynsåtgärder i lokaler som omfattas av hemfriden.

Enligt 2 mom. ska verksamhetsutövaren samarbeta med Energimyndigheten. Verksamhetsutövaren ska när myndigheten så kräver lämna den tjänsteman som utför inspektionen allt material som behövs för inspektionen samt ge tjänstemannen tillträde till sådana anordningar och anläggningar som kan vara relevanta för tillsynen över efterlevnaden av denna lag. Den tjänsteman som utför inspektionen har dessutom rätt att avgiftsfritt få kopior av de handlingar som granskas och utskrift av registreringar i datasystem.

12 §. Åtgärder vid förseelser eller försummelse. I paragrafen föreskrivs det om de reaktionsmedel som Energimyndigheten har till sitt förfogande när lagbestämmelser eller det som bestäms med stöd av lagen inte iakttas. Enligt 1 mom. 1 punkten kan Energimyndigheten förbjuda en verksamhetsutövare att fortsätta tillämpa eller upprepa det förfarande genom vilket bestämmelserna, det tillståndsbeslut som beviljats för att trygga leveranssäkerheten för värme eller någon annan föreskrift som utfärdats med stöd av denna lag överträds, och enligt 2 punk-

ten kan Energimyndigheten förelägga den som bryter en bestämmelse eller föreskrift att fullgöra sin skyldighet.

Innan ett förbud eller ett föreläggande meddelas ska Energimyndigheten höra parten. På hörandet tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen. På delgivning av beslut om förbud eller föreläggande tillämpas likaså förvaltningslagen.

Enligt 2 mom. ska ett förbud eller föreläggande som Energimyndigheten meddelat med stöd av 1 mom. iakttas även om beslutet överklagas, såvida inte fullföljdsdomstolen bestämmer något annat.

Enligt 3 mom. kan Energimyndigheten förena ett förbud eller föreläggande som myndigheten meddelat med stöd av 1 mom. med vite eller hot om tvångsutförande eller avbrytande på det sätt som föreskrivs i viteslagen. I regel meddelas en huvudförpliktelse och vite med stöd av 1 mom. genom ett och samma beslut.

13 §. Påföljdsavgift. Enligt paragrafen ska för energiutvinning ur kol som strider mot lagen påföras en påföljdsavgift. I 1 mom. föreskrivs allmänt om påföljdsavgiften och i 2 mom. föreskrivs om jämkning av påföljdsavgiften.

Enligt 1 mom. ska Energimyndigheten påföra verksamhetsutövaren en påföljdsavgift, om denna använder kol som bränsle i strid med denna lag. Påföljdsavgift påförs inte om orsaken till energiutvinningen ur kol är att enligt en i 2 § 1 eller 2 mom. nämnd lag eller en förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av 6 § trygga försörjningsberedskapen eller leveranssäkerheten för el eller värme eller om verksamhetsutövaren har beviljats ett i 7 § avsett tillstånd av Energimyndigheten för att använda kol som bränsle i produktion av värme eller om det är fråga om sådan provanvändning som avses i 8 §.

Energimyndigheten påför verksamhetsutövaren en påföljdsavgift utifrån den mängd kol som denna använt i strid med lagen. Påföljdsavgiften bestäms enligt användningen av kol som bränsle, inte enligt den mängd energi som producerats med kolet. Påföljdsavgiftens storlek är 30 euro per gigajoule, vilket motsvarar cirka 108 euro per megawattimme. Påföljdsavgiftens storlek har dimensionerats så att det blir betydligt dyrare att använda kol jämfört med tung brännolja. Våren 2018 var priset på tung brännolja inklusive skatt (utan mervärdesskatt) cirka 15 euro per gigajoule. Påföljdsavgiften är enligt paragrafen ungefär dubbelt högre än priset på tung brännolja inklusive skatt.

Energimyndigheten har tre år på sig att förelägga en påföljdsavgift. Tidsfristen börjar löpa när Energimyndigheten får kännedom om att kol har använts som bränsle på ett sätt som strider mot denna lag.

I 2 mom. föreskrivs om situationer där en tillståndsansökan enligt 7 § behandlas samtidigt. Påföljdsavgift påförs oberoende av en sådan tillståndsansökan. Energimyndigheten kan dock på eget initiativ besluta att låta bli att påföra en del av den påföljdsavgift som enligt 1 mom. ska fastställas. En jämkning av påföljdsavgiften förutsätter att Energimyndigheten beviljar tillstånd att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol för att trygga leveranssäkerheten för värme och att det med tanke på omständigheterna vore oskäligt att påföra full påföljdsavgift. Energimyndigheten beslutar från fall till fall till vilka delar påföljdsavgiften ska jämkas.

Om verksamhetsutövaren använder kol för produktion av värme först efter att Energimyndigheten har beviljat ett i 7 § avsett tillstånd påförs ingen påföljdsavgift.

14 §. *Ändringssökande.* Enligt 1 mom. får ändring i beslut som har fattats av Energimyndigheten med stöd av denna lag sökas genom besvär hos marknadsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Ändring i marknadsdomstolens beslut får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Ändringssökandet överensstämmer t.ex. med det ändringssökande som gäller i fråga om beslut som Energimyndigheten fattar med stöd av 14 § i lagen om en effektreserv och 26 a, 28, 31, 52, 55, 65, 67, 83, 102 och 119 § i elmarknadslagen.

Energimyndigheten ska handlägga och avgöra ansökningar som gäller tryggheten av leveranssäkerheten för värme i enlighet med 7 § samt vid behov fatta beslut med stöd av 13 §. I fråga om dessa beslut kan det med tanke på ärendets kvalitet och rättsskyddet anses finnas ett behov av att få överklaga beslutet genom besvär direkt hos marknadsdomstolen. Förfarandet för begäran om omprövning eller besvärstillstånd införs inte, eftersom dessa kan orsaka en obefogad förlängning av behandlingstiden och det med tanke på partens rättsskydd och verksamhetsutövarens skyldigheter när det gäller energiproduktion kan vara fråga om ett synnerligen betydande ärende.

I 2 mom. bestäms att marknadsdomstolens beslut ska iakttagas trots besvär och att Energimyndigheten har rätt att genom besvär söka ändring i marknadsdomstolens beslut. Motsvarande bestämmelser finns exempelvis i 114 § 4 mom. i elmarknadslagen.

15 §. *Avgifter.* Paragrafen innehåller en informativ hänvisning till lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992), med stöd av vilken de allmänna grunderna för Energimyndighetens avgiftsbelagda prestationer och de avgifter som tas ut för dessa samt de övriga grunderna för avgifterna fastställs.

16 §. *Indrivning av påföljdsavgifter och andra avgifter.* Enligt paragrafen är påföljdsavgifter samt andra avgifter och kostnader enligt lagen direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivning av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

17 §. *Ikraftträdande.* Paragrafen innehåller en sedvanlig bestämmelse om ikraftträdande. Med tanke på det förbud som fastställs i lagen, efterlevnaden av förbudet och tillsynen över efterlevnaden är dock den utsatta dag som anges i 5 § central.

1.2 Lagen om rättegång i marknadsdomstolen

I 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) föreskrivs om konkurrens- och tillsynsärenden som marknadsdomstolen handlägger. Till 2 mom. fogas en ny 4 punkt, enligt vilken det hör till marknadsdomstolens behörighet att som konkurrens- och tillsynsärenden även handlägga sådana besvär över Energimyndighetens beslut som avses i lagen om förbudande av energiutvinning ur kol. Samtidigt korrigeras Energimarknadsverkets namn i 3 punkten till Energimyndigheten.

2 Närmare bestämmelser

Enligt 7 § 4 mom., som gäller leveranssäkerheten för värme, kan närmare bestämmelser om ansökans innehåll och om utredningar som behövs för tillståndsprövningen och som ska fogas till ansökan utfärdas genom förordning av statsrådet. För närvarande är inga närmare bestämmelser under beredning.

3 Ikraftträdande

Lagen om förbudande av energiutvinning ur kol föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom förbudet mot energiutvinning ur kol enligt den föreslagna 5 § gäller först från och med den 1 maj 2029 har verksamhetsutövarna tillräckligt med tid att förbereda sig på att ersätta kol med andra bränslen och de investeringar som detta föranleder. Samtidigt säkerställs att det inte längre är motiverat för verksamhetsutövarna att göra nya investeringar som baserar sig på energiutvinning ur kol eller investera i att förlänga livslängden på befintliga anläggningar. Dessutom ger den cirka 10 år långa övergångsperioden också Försörjningsberedskapscentralen tillräckligt med tid att ordna försörjningsberedskapen inom energiproduktionen så att den grundar sig på något annat än kol.

Lagen om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen föreslås träda i kraft samtidigt som lagen om förbudande av energiutvinning ur kol.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1 Inledning

Den föreslagna lagen om förbudande av energiutvinning ur kol innehåller bestämmelser som behöver granskas med avseende på grundlagen (731/1999). Framför allt 5 § i förslaget till lag om förbudande av energiutvinning ur kol behöver bedömas med hänsyn till grundlagens 15 §, som tryggar egendomsskyddet, 18 §, som tryggar näringsfriheten, och 20 §, som gäller grundläggande miljö rättigheter, men även med hänsyn till andra bestämmelser i grundlagen som kan vara relevanta, såsom 6 §, där det föreskrivs om jämlikhet, och 121 § där det föreskrivs om kommunal självstyrelse. Konstitutionellt sett är det också nödvändigt att bedöma 6 § i lagförslaget, som gäller tryggheten av produktionen av el och värme i samband med en allvarlig störning, 7 § i lagförslaget, som gäller tryggheten av leveranssäkerheten beträffande värme, 11 § i lagförslaget, som gäller myndighetens inspektionsrätt, 13 § i lagförslaget, som gäller påföljdsavgift, 14 § i lagförslaget, som gäller ändringssökande och 7 § 4 mom. i lagförslaget, som gäller ett bemyndigande att utfärda förordning.

4.2 Egendomsskydd och näringsfrihet

Inskränkning i användningen av egendom och expropriation av egendom

Utifrån den allmänna bestämmelsen i 15 § 1 mom. i grundlagen ("Vars och ens egendom är tryggad.") bedöms bl.a. om olika inskränkningar i ägarens dispositionsrätt ska tillåtas. Egendomsskyddet innebär bl.a. att ägaren i regel ska vara fri att disponera sin egendom. Frågan har behandlats t.ex. i följande utlåtanden: GrUU 10/2014 rd, GrUU 24/2012 rd och GrUU 6/2010 rd.

Grundlagens 15 § 2 mom. ("Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag.") gäller i sin tur expropriation, varmed avses att en sådan äganderätt eller annan förmögenhetsrätt kan överföras från ett rättssubjekt till ett annat rättssubjekt (i allmänhet ett offentligt samfund, men ibland en annan enskild part) på ett sätt som kan genomföras oberoende av den ursprungliga rättsinnehavarens samtycke och i detta avseende genom "tvång". Bestämmelsen om expropriation i grundlagens 15 § 2 mom. gäller framför allt situationer där ett förmögenhetsrättsligt intresse överförs från ett subjekt till ett annat. Grundlagsutskottet har dock i vissa fall ansett en inskränkning i användningen av egendomen vara så betydande att den till sina verkliga konsekvenser har likställts vid expropriation. Frågan har behandlats t.ex. i följande utlåtanden: GrUU 8/2017 rd, GrUU 32/2010 rd och GrUU 38/1998 rd.

Bedömningen av inskränkningarna i användningen av egendom bygger inte längre till alla delar på samma utgångspunkter som före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 6/2010 rd och 8/2007 rd). De konstitutionella frågorna i anslutning till förbudet mot energiutvinning ur kol ska bedömas i ljuset av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, som trädde i kraft den 1 augusti 1995, och grundlagen, som trädde i kraft den 1 mars 2000. Av central betydelse är i synnerhet sådan utlåtanpraxis vid grundlagsutskottet som hänför sig till tiden efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft. Betydelsen av den grundläggande utgångspunkten för denna konstitutionella bedömning framhävs i detta sammanhang, eftersom bl.a. 20 § i grundlagen, dvs. bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter, togs in i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna. De miljö-, natur- och landskapsskyddsrelaterade kriterierna, som faller tillbaka på de grundläggande rättigheterna i fråga om miljön enligt grundlagens 20 §, väger särskilt tungt när man bedömer det aktuella lagförslaget, som strävar efter att i maj 2029 förbjuda användningen av kol, som är skadligt för naturen och miljön samt människans hälsa, i produktionen av energi. Grundlagsutskottet har dessutom påpekat att yttrandena om forsskydd har lämnats innan den gällande bestämmelsen om grundläggande miljö rättigheter stiftades (GrUU 61/2010 rd och GrUU 8/2007 rd).

Om förbudet mot användning av kol inom energiproduktionen träder i kraft i maj så 2029, innebär det ur energianläggningsägarnas synvinkel att ägaren inte längre kan använda sin anläggning för sådan energiproduktion som bygger på användningen av kol. I princip handlar förbudet mot energiutvinning ur kol som helhet med tanke på 15 § i grundlagen om en inskränkning i användningen av egendom som till sina faktiska konsekvenser inte kan jämföras med sådan expropriation som avses i paragrafens 2 mom., åtminstone inte i sådana fall där anläggningens ägare till följd av förbudet inte helt förlorar möjligheten att använda sin egendom på normalt sätt. Exempel på sådana anläggningar är flerbränslekraftverk, där man kan ersätta kolet med t.ex. biomassa eller torv och fortsätta använda anläggningen eller där små tilläggsinvesteringar behövs t.ex. för att förebygga korrosion. Förbudet kan inte på ett så pass betydande sätt anses påverka ägarens möjligheter att använda och råda över sin egendom att det kan betraktas som ett ingrepp jämförbart med expropriation (GrUU 8/2017 rd, GrUU 32/2010 rd). I objekt där en anläggning som använder kol som huvudsakligt bränsle tas ur drift innan förbudet träder i kraft kan det inte anses behövt att göra en bedömning med beaktande av egendomsskyddet.

Förhållandet mellan 15 § 1 och 2 mom. i grundlagen är dock utifrån grundlagsutskottets utlåtanpraxis inte klart och entydigt. Man kan inte helt utesluta en sådan tolkning enligt vilken förbudet mot energiutvinning ur kol kan anses uppfylla rekvisiten för expropriation, i synnerhet i sådana situationer där förbudet helt förhindrar att anläggningen används för energiproduktion av den orsaken att energi inte kan produceras på något annat sätt i anläggningen. Sådana anläggningar finns enligt konsultutredningen i maj 2029 ännu i Helsingfors (Salmisaari B, som stod klar år 1984) och i Vasa (Vaskiluoto 2, vars panna stod klar år 1982 och turbinanläggning år 1998 och i anslutning till vilken en förgasaranläggning färdigställdes med statligt stöd år 2012). Vidare förhindras användningen av anläggningen Meri-Pori, som stod klar år 1994 och som i nuläget delvis ingår i effektreservsystemet, om anläggningen i fortsättningen inte ingår i effektreservsystemet.

Frågan om huruvida en viss begränsningsåtgärd innebär faktisk expropriation av egendom kan inte avgöras utifrån någon klar regel. Det är fråga om en sammanhållen bedömning, där relevanta faktorer kan vara bland annat hur speciell begränsningen är, hur allomfattande värdet förusten på egendomen blir till följd av åtgärden och hur ekologiskt eller annars skadlig den verksamhet är som ska begränsas. Dessutom kan bedömningen påverkas t.ex. av hur rimlig åt-

RP 200/2018 rd

gården är och hur tungt syftet med begränsningen är. Frågan har behandlats i följande utlåtanden av grundlagsutskottet: GrUU 61/2010 rd och GrUU 8/2017 rd.

I nuläget har tolkningen av bestämmelsen om egendomsskydd allmänt taget utvecklats i en riktning som mer betonar inskränkningar i användningen. Exempelvis de begränsningar som gäller torvproduktionen har tolkats som inskränkningar i användningen av egendomen (GrUU 10/2014 rd), liksom även förbud, inskränkningar och skyldigheter som gäller ägare av skyddade byggnader (GrUU 6/2010 rd). Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och grundlagsutskottets utlåtandepraxis efter reformens ikraftträdande samt det ovillkorliga innehållet i bestämmelsen om expropriation talar i den samlade bedömningen för en tolkning, enligt vilken förbudet mot energiutvinning ur kol i fråga om alla anläggningar som är föremål för förbudet i första hand ska bedömas som sådan inskränkning i användningen av egendom som avses i 15 § 1 mom. i grundlagen och inte som sådan expropriation som avses i 15 § 2 mom. i grundlagen eller därmed jämförbar begränsning ens i de objekt där användningen av anläggningen förhindras helt och hållet.

I en samlad bedömning som talar för att förbudet mot energiutvinning ur kol i första hand ska bedömas som en sådan inskränkning i användningen av egendom som avses i 15 § 1 mom. i grundlagen i fråga om alla objekt har på klimat- och miljögrunder en central betydelse. Ett viktigt allmänt intresse talar för att koldioxidutsläppen och andra utsläpp ska minskas samt att energisystemet ska ändras till ett utsläppsfritt system i syfte att avvärja klimatförändringen. När det gäller att minska utsläppen behöver utvecklingen snabbas upp genom ett förbud mot energiutvinning ur kol. Dessutom har det med tanke på den samlade bedömningen betydelse att förbudet mot energiutvinning ur kol även minskar de skadliga konsekvenser som utsläppen orsakar människans hälsa och bidrar till en sundare livsmiljö. För att målen i klimatavtalet från Paris ska uppnås måste användningen av kol enligt bedömningen frångås i OECD- och EU-länderna före år 2030. Förbudet mot energiutvinning ur kol ökar indirekt användningen av förnybara energikällor. Finlands skyldigheter inom EU förutsätter åtgärder för att öka andelen förnybar energi (se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, som innehåller skyldigheter fram till år 2020, och förslaget till direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor KOM (2016)767 slutlig, som innehåller skyldigheter fram till år 2030).

En annan relevant aspekt i den samlade bedömningen är också, liksom grundlagsutskottet ofta har konstaterat i sin utlåtandepraxis, att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (GrUU 32/2010 rd, GrUU 31/2006 rd och GrUU 56/2005 rd). Ägarna till energianläggningar som använder kol är juridiska personer, dvs. energibolag i aktiebolagsform som åtminstone huvudsakligen är betydande med avseende på sin förmögenhet. Dessutom är några av dessa börsnoterade bolag, vars aktieägare också består av privatpersoner. Dessa till sin förmögenhetsmassa betydande och även annars stora energibolag kan inte med fog förvänta sig att den lagstiftning som reglerar deras verksamhet ska förbli oförändrad, framför allt eftersom frågan huruvida användningen av kol borde begränsas och förbjudas redan länge, åtminstone sedan år 2001, har ingått i den nationella energi- och klimatpolitiken (se t.ex. regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering, 2016 års energi- och klimatstrategi samt ekonomiutskottets därtill hörande betänkande EkUB 8/2017 rd och miljöutskottets utlåtande MiUU 1/2017 rd, färdplanen 2050, 2013 års nationella energi- och klimatstrategi och miljöutskottets därtill hörande utlåtande MiUU 16/2013 rd samt 2001 års klimatstrategi).

I den samlade bedömningen är det också av betydelse att förbudet gäller energibolag i allmänhet, och att det riktar sig på lika villkor till ägare av sådana anläggningar som inte senast under övergångsperioden har genomfört lösningar som gör det möjligt att frångå energiutvinningen

ur kol. Den långa övergångsperioden samt 2 och 6—8 § i lagförslaget, som gäller trygghandlet av försörjningsberedskapen och leveranssäkerheten, gör det dessutom möjligt att samordna anläggningsägarnas rättigheter och ett allmänt intresse på ett rimligt sätt.

Med tanke på bedömningen av det inbördes förhållandet mellan grundlagens 15 § 1 och 2 mom. är det särskilt nödvändigt att granska ägandet av sådana anläggningar vars användning förhindras helt och hållet på grund av förbudet. Dessa anläggningar är Helen Ab:s Salmisaari B, Vaskiluodon Voima Oy:s Vaskiluoto 2 samt Meri-Pori, till vars totala produktionseffekt Fortum Power and Heat Oy har rätt från början av år 2019. Helsingfors stad äger samtliga aktier i energibolaget Helen Ab. EPV Energi och Pohjolan Voima Oy äger aktierna i energibolaget Vaskiluodon Voima Oy. EPV Energi och Pohjolan Voima Oy ägs främst av energibolag, skogsbolag och andra aktiebolag samt pensionsstiftelser. Fortum Power and Heat Oy är ett dotterbolag till Fortum Abp. Staten äger över hälften av aktierna i Fortum Abp, och andra stora aktieägare är bl.a. försäkringsbolag, stiftelser och fonder. De nämnda börsnoterade bolagen ägs även delvis av privatpersoner.

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avses i bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter med ”var och en” en fysisk person (RP 309/1993 rd, s. 23). Det historiska utgångsläget till de grundläggande och mänskliga rättigheterna är att människornas rättsställning är skyddad mot ingripande från statens och mer allmänt från det allmännas sida.

Redan före 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna hade man dock inom konstitutionspraxis ansett att det grundläggande rättsskyddet kan omfatta enskilda juridiska personer, såsom aktiebolag eller föreningar, enligt läran om s.k. indirekt ingripande: enligt den hör det grundläggande rättsskyddet i regel till fysiska personer, men skyddet kunde omfatta även privaträttsliga juridiska personers rättigheter i sådana fall där ett ingripande i en juridisk persons rättigheter indirekt ledde till ett ingripande i fysiska personers rättigheter (se t.ex. GrUU 5/1978 rd och 18/1982 rd).

Läran om indirekt ingripande förutsätter att fokus läggs på ägarna som står bakom de juridiska personerna, t.ex. på aktieägarna till en juridisk person i aktiebolagsform. Vidare varierar nivån på det grundläggande rättsskyddet beroende på om begränsningen av den grundläggande rättigheten främst berör en juridisk person i egenskap av ägare så att konsekvenserna för de fysiska personerna är högst indirekta (se t.ex. GrUU 17/1997 rd, s. 3) Grundlagsutskottet har uttryckligen ansett att ju längre distans det är mellan den juridiska personen och individerna och på motsvarande sätt ju mer obetydliga och indirekta de föreslagna åtgärdernas effekter på individernas konkreta ekonomiska intressen är, desto mer osannolikt är det att de åtgärder som vidtas gentemot den juridiska personen kan stå i konflikt med det egendomsskydd som tryggas individerna i 12 § i regeringsformen (GrUU 45/1996 rd).

Till den del de anläggningar som omfattas av förbudet mot energiutvinning ur kol ägs av energibolag, vars aktieägare också består av privatpersoner eller andra privata aktörer, blir bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § i grundlagen relevant. Förbudet riktar sig dock till energibolag i aktiebolagsform som åtminstone huvudsakligen är betydande med avseende på sin förmögenhet eller annars stora energibolag. Enligt grundlagsutskottets hävdvunna utlåtningspraxis har lagstiftaren ur egendomsskyddsperspektiv i regel större rörelseutrymme i en situation där de bestämmelser som inskränker egendomsskyddet gäller börsnoterade bolag eller andra med avseende på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer jämfört med situationer där bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 21/2010 rd, GrUU 9/2008 rd, GrUU 32/2004 rd, GrUU 61/2002 rd och GrUU 34/2000 rd). Vidare kan förbudet mot energiutvin-

ning ur kol anses ha en högst ringa och indirekt inverkan på de fysiska personer som äger aktier i de energibolag som är föremål för förbudet och för deras konkreta intressen av förmögensvärde. Även på dessa grunder kan det anses att lagförslaget inte står i konflikt med egendomsskyddsbestämmelsen i 15 § i grundlagen heller i de situationer där aktieägarna i de energibolag som omfattas av förbudet även består av privatpersoner eller andra privata aktörer och att förbudet således på basis av en helhetsbedömning i första hand ska bedömas som en situation enligt den allmänna bestämmelsen om egendomsskydd och inte som en åtgärd som kan jämföras med expropriation.

Vidare har det i förarbetena till grundlagen uttryckligen konstaterats att staten, kommunerna och de offentligrättsliga samfundet och inrättningarna i enlighet med hävdvunnen lagstiftningspraxis faller utanför det grundläggande rättsskyddet. Till denna del bygger denna riktlinje på grundlagsutskottets utlåtandep Praxis som utvecklats redan före 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna, utifrån vilken det i förarbetena till grundlagen hänvisas till utskottets utlåtanden GrUU 18/1982 rd, GrUU 6/1990 rd, GrUU 7/1990 rd. I sin utlåtandep Praxis efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft har grundlagsutskottet fortsatt på samma linje och ansett att t.ex. kommunerna i enlighet med hävdvunnen lagstiftningspraxis faller utanför det grundläggande rättsskyddet (se t.ex. GrUU 10/1996 rd, GrUU 42/1998 rd och GrUU 41/2017 rd). På denna grund kan det anses att förbudet mot energiutvinning ur kol till den del det gäller Helen Ab:s energianläggning, som ägs helt och hållet av Helsingfors stad, inte ska bedömas utifrån egendomsskyddsbestämmelsen i 15 § i grundlagen.

Arrangemang som gäller en kommuns egendom kan under vissa förutsättningar vara av betydelse med tanke på kommuninvånarnas självstyrelse, som tryggas i grundlagens 121 §. Orsaken är att man med den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen avser att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Till egendomsarrangemang som gäller en kommuns egendom bör enligt grundlagsutskottets utlåtande kopplas en kompensationsreglering som tryggar kommunens självstyrelse, om arrangemangen för överföring av egendomen allmänt taget äventyrar kommunens förmåga att sköta sin ekonomi enligt principerna för självstyrelse (GrUU 26/2017 rd). Det går således inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak. Förbudet mot energiutvinning ur kol kan inte anses leda till sådana konsekvenser för den energianläggning som ägs av Helen Ab att Helsingfors stads möjlighet att självständigt besluta över sin ekonomi skulle äventyras. Av denna anledning är det inte nödvändigt att med tanke på 121 § i grundlagen till lagförslaget koppla en kompensationsreglering som tryggar kommunens (Helsingfors stads) självstyrelse.

Näringsfrihet

Förbudet mot energiutvinning ur kol skapar också en situation där det inte längre finns förutsättningar för att bedriva sådan energiproduktion som bygger endast på användningen av kol. Förbudet har således beröringspunkter även med den näringsfrihet som tryggas i 18 § i grundlagen. Förbudet har en negativ inverkan på viljan att inleda ny produktion av energi som bygger på användning av kol.

Den personliga dimensionen av bestämmelsen om näringsfrihet motsvarar den dimension som beskrivits ovan i fråga om egendomsskyddet. En annan relevant aspekt i den konstitutionella bedömningen av bestämmelsen är också, liksom grundlagsutskottet ofta har konstaterat i sin utlåtandep Praxis, att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad, vilket har beskrivits närmare ovan.

Allmänna förutsättningar för begränsning av grundläggande rättigheter

Egendomsskydd och näringsfrihet är inte absoluta, oinskränkbara grundläggande rättigheter. Bägge grundläggande rättigheter kan inskränkas, förutsatt att respektive inskränkning uppfyller följande allmänna villkor för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna: kravet på reglering på lagnivå, kravet på att reglering på lagnivå ska vara exakt och noggrant avgränsad, kravet på godtagbar inskränkingsgrund, kravet på att inskränkningen är nödvändig och proportionerlig (proportionalitetskravet), kravet på att inskränkningen inte utsträcker sig till kärnområdet för den grundläggande rättigheten, kravet på förekomsten av rättsskyddsarrangemang, kravet på att inskränkningen är förenlig med de internationella förpliktelserna när det gäller mänskliga rättigheter (GrUU 25/1994 rd, s. 5).

De allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande rättigheterna är kumulativa: varje villkor måste uppfyllas för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara tillåten enligt grundlagen. Relevanta krav när det gäller den konstitutionella bedömningen av förbudet mot energiutvinning ur kol är i synnerhet kravet på reglering på lagnivå, inklusive kravet på att reglering på lagnivå ska vara exakt och noggrant avgränsad, samt kravet på inskränkningens godtagbarhet, proportionalitet och nödvändighet (proportionalitetskravet).

I 1 § i den föreslagna lagen föreskrivs om vilka kraftverk och värmeverk som hör till lagens tillämpningsområde, i 2 § föreskrivs om lagens förhållande till beredskapslagen och lagen om en effektereserv, i 3 § definieras begreppen kol och verksamhetsutövare, i 5 § fastställs när förbudet träder i kraft och i 6—8 § föreskrivs om vissa undantag från förbudet mot energiutvinning ur kol. Kravet på reglering på lagnivå kan anses uppfyllas, liksom även kravet på att regleringen ska vara exakt och noggrant avgränsad.

Förbudet mot energiutvinning ur kol bygger på de energipolitiska målen i regeringsprogrammet, klimatavtalet från Paris och EU:s klimatpolitik. Till den del förbudet bidrar till att klimatmålen och mer allmänt de miljöpolitiska målen uppnås främjar sloandet av energiutvinningen ur kol realiseringen av det miljöansvar som regleras i 20 § 1 mom. i grundlagen.

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har sådana inskränkningar i egendomsskyddet som bidrar till att miljöansvaret realiserar i praktiken och som kan jämföras med förbudet mot energiutvinning ur kol av hävd analyserats så att särskild vikt har fästs vid att den inbördes relationen mellan egendomsskyddet och bestämmelsen om miljöansvar bygger på en avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att miljöansvarsbestämmelsen i 20 § i grundlagen inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den inte heller utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Å andra sidan utgör båda delar av samma regeluppsättning för grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människan och naturen (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 20/2010 rd, GrUU 6/2010 rd, GrUU 38/1998 och GrUU 21/1996 rd). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten är godtagbara och proportionella har grundlagsutskottet under 2010-talet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 36/2013 rd och GrUU 6/2010 rd).

I ljuset av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis kan det anses vara uppenbart att det finns godtagbara, i miljöansvarsbestämmelsen i grundlagens 20 § förankrade grunder för ett förbud mot energiutvinning ur kol. Förbudet bygger således på samhällsmässigt synnerligen vägande grunder som är godtagbara med avseende på systemet för grundläggande fri- och rättigheter. De inskränkningar i egendomsskyddet som följer av förbudet kan anses ha ett godtagbart syfte, och det har inte större omfattning än vad som är motiverat med tanke på det samhälle-

RP 200/2018 rd

liga intresse att ingripa i äganderätten som ligger bakom regleringen till denna del. I detta sammanhang bör det också betonas att förbudet har samband med statliga förpliktelser som härrör från EU-lagstiftningen och internationella fördrag.

I den konstitutionella bedömningen av förbudet mot energiutvinning ur kol är det med tanke på proportionalitetsprincipen i första hand väsentligt att förbudet mot energiutvinning ur kol gäller med hänseende till sin förmögenhetsmassa (åtminstone huvudsakligen) betydande juridiska personer som är direkta ägare till energianläggningarna. Såsom det konstaterats ovan har grundlagsutskottet i denna typ av konstellation i sin praxis av hävd ansett att lagstiftaren i regel har mer spelrum med avseende på egendomsskyddet än i sådana fall då konsekvenserna av den reglering som inskränker egendomsskyddet mycket direkt påverkar ställningen för de fysiska personer som finns bakom en juridisk person. I Helsingfors, där kolet alltjämt bedöms stå för en betydande del av bränslena i fjärrvärmeproduktionen när förbudet träder i kraft, ägs den anläggning som använder kol dessutom av Helen Ab, som ägs helt och hållet av en kommun (Helsingfors stad). Till denna del behöver konsekvenserna av förbudet mot energiutvinning ur kol inte ens bedömas med tanke på det egendomsskydd som garanteras i grundlagen, eftersom en kommuns egendom inte omfattas av detta egendomsskydd.

Med tanke på bedömningen av proportionaliteten är det också viktigt att noterat att förbudet mot energiutvinning ur kol inte får retroaktiva konsekvenser, och att den nuvarande kolbaserade energiproduktionen inte upphör till följd av förbudet ens under de närmaste åren, utan först i maj 2029. Ett annat faktum som är av betydelse i bedömningen av förslaget proportionalitet är att energiproducenterna redan en längre tid måste anses ha haft möjlighet att förbereda sig på även betydande ändringar i lagstiftningen om energiproduktion som baserar sig på användning av kol, eftersom problemen i anslutning till klimatförändringen i flera år har diskuterats livligt på såväl nationell, europeisk som internationell nivå. Dessa företag på marknaden har inte anledning att förvänta sig att lagstiftningen förblir oförändrad under alla förhållanden (t.ex. GrUU 56/2005 rd och GrUU 31/2006 rd).

Ur proportionalitetssynvinkel är det dessutom viktigt att notera att den inskränkning som förbudet mot energiutvinning ur kol innebär i många fall gäller endast en energiproduktionsform som används vid energianläggningen, eftersom många energianläggningar kan producera energi också på andra sätt än med hjälp av kol. För vissa energianläggningar kan användningen av kol dock utgöra den ekonomiskt sett viktigaste energiproduktionsformen, och det finns också några anläggningar som inte bedriver någon annan form av energiproduktion. Enligt konsultutredningen har det planerats att de anläggningar som för närvarande använder kol ska ersättas på marknadsvillkor huvudsakligen under den andra hälften av 2020-talet, vilket innebär att det år 2029 i Finland finns endast två energianläggningar kvar som på marknadsvillkor använder kol som huvudsakligt bränsle. Dessa måste tas ur drift innan de nått slutet av sin tekniska och ekonomiska livslängd, och den ersättningsinvestering som ska göras i stället för dem måste genomföras i förtid. Vidare behöver tilläggsinvesteringar göras vid vissa energianläggningar främst för att garantera en tillräcklig inmatning av svavel eller för att öka andelen torv eller biomassa. De stora skillnader i kostnadskonsekvenserna som enligt konsultutredningen uppstår beroende på om förbudet mot energiutvinning ur kol träder i kraft år 2025 eller år 2030 är en omständighet som måste beaktas i den konstitutionella bedömningen av förbudets proportionalitet till den del det finns sådant privat ägande i anläggningarna som i regel omfattas av egendomsskyddet. Ur anläggningsägarnas synvinkel uppstår då frågan huruvida ägarna bör få ersättning på grund av att deras tekniskt sett användningsdugliga anläggning måste läggas ned eller tilläggsinvesteringar göras när förbudet träder i kraft.

Med hänvisning till grundlagen kan följande konstateras beträffande eventuella ersättningar:

- Förbudet mot energiutvinning ur kol handlar konstitutionellt sett om en inskränkning i användningen av egendom som med avseende på sina faktiska konsekvenser inte kan jämföras med expropriation. Grundlagsutskottets vedertagna syn beträffande ersättning för inskränkning i användningen av egendom har varit att det av 15 § 1 mom. i grundlagen inte följer något krav på att ersätta ägaren för vilken inskränkning av användningen som helst och inte något krav på full ersättning när ersättningar beviljas. Ersättning för inskränkning i användningen av egendomen är enligt utskottet bara en delfaktor som inverkar på totalbedömningen och som tas i beaktande vid bedömningen av om en begränsning i rätten att använda egendom är tillåten med avseende på grundlagsskyddet för egendom (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 24/2012 rd, GrUU 20/2010 rd, och GrUU 6/2010 rd).

- Frågan om ersättningar som ska betalas med anledning av förbudet kan med tanke på bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagen uppstå endast till den del de anläggningar som måste tas ur drift ägs av sådana privata aktörer vars egendom i form av produktionsanläggning omfattas av det egendomsskydd som garanteras i 15 § i grundlagen. Egendomsskyddsbestämmelsens personliga dimension har beskrivits närmare ovan. Det är inte heller nödvändigt att med tanke på 121 § i grundlagen till förbudet koppla en kompensationsreglering som tryggar kommunens självstyrelse, liksom det har konstaterats ovan.

- Av orsaker som följer av 20 § i grundlagen kan det för en anläggningsägare inte uppkomma någon rätt till ersättning för att anläggningen inte kan användas för sådan verksamhet som inte är förenlig med de begränsningar och krav som i lag ställs på energiproduktion i syfte att stävja klimatförändringen och mer allmänt förhindra miljöförstöring (t.ex. GrUU 10/2014).

Utifrån en helhetsbedömning av de ovan anförda aspekterna kan det konstateras att den inskränkning i äganderätten som följer av förbudet mot energiutvinning ur kol kan anses ha ett godtagbart syfte med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheter och att inte det har större omfattning än vad som är motiverat med tanke på det samhälleliga intresse att ingripa i äganderätten som ligger bakom förbudet till denna del. Motsvarande slutsats kan dras också med hänseende till näringsfriheten.

Bestämmelser om egendomsskydd finns också i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. I artikel 1 i konventionen konstateras att ”Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.” Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i praktiken ansett att bestämmelsen om egendomsskydd skyddar inte bara mot formell expropriation men också mot faktisk rekvisition av egendom. Enligt artikel 1 andra stycket ska ovanstående bestämmelser dock inte inskränka en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten. Egendomsskyddet är således relativt, och staterna har omfattande befogenhet att reglera användningen av egendom i överensstämmelse med det allmännas olika intressen. Det förbud mot energiutvinning ur kol som anges i lagförslaget kan anses falla inom gränserna för den omfattande bedömningsmarginal som staten har.

Förbudet mot energiutvinning ur kol gäller också ett bolag som är i utländsk ägo och som noteras på den sydafrikanska börsen. Finland har ingått en överenskommelse med Republiken Sydafrika om främjande av och ömsesidigt skydd för investeringar, och överenskommelsen har satts i kraft på nationell nivå år 2001 (FördrS 7—8/2001). Förbudet mot energiutvinning ur kol gäller genom en och samma lag alla energianläggningar oberoende av deras ägarbas och nationalitet. Av denna anledning kan ett förbud enligt lagförslaget inte betraktas som en över-

trädelse av artikel 3 i överenskommelsen mellan Finland och Republiken Sydafrika, som gäller jämlik behandling av investeringar.

4.3 Jämlikhet

Redan ordalydelsen i bestämmelsen om jämlikhet i 6 § 1 mom. i grundlagen anger att den gäller enbart människor, inte juridiska personer (GrUU 37/2010 rd). Grundlagsutskottet har dessutom uttryckligen betonat att bestämmelsen om jämlikhet i 6 § inte gäller kommuner, utan människor (GrUU 9/2015 rd). Eftersom förbudet mot energiutvinning ur kol gäller energianläggningar och deras ägare, som utgörs av energibolag med (åtminstone huvudsakligen) betydande förmögenhetsmassa eller kommuner, saknar bestämmelserna om jämlikhet i praktiken betydelse i den författningsrättsliga bedömningen.

4.4 Övriga fakta

Enligt den föreslagna 6 § får statsrådet genom förordning föreskriva om rätt att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol, om en i 1 § i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen avsedd allvarlig störning som kan jämföras med undantagsförhållanden och som äventyrar produktionen av el eller värme råder i landet. Utfärdandet av en sådan förordning innebär inte någon avvikelse från de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är inte fråga om en sådan förordning av statsrådet som avses i 23 § i grundlagen.

Enligt den föreslagna 7 § kan Energimyndigheten bevilja tillstånd att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol för att trygga leveranssäkerheten beträffande värme. I 2 mom. föreskrivs om villkoren för beviljande av tillstånd och i 3 mom. föreskrivs om de bestämmelser som tillståndet ska innehålla. Med tanke på att myndighetsverksamheten ska vara förutsägbar är det viktigt att prövningen i anslutning till beviljande av tillståndet är tillräckligt exakt, entydig och bunden. Regleringen kan anses bygga på en grund som är godtagbar med tanke på leveranssäkerheten beträffande värme.

Enligt 13 § ska Energimyndigheten påföra verksamhetsutövaren en påföljdsavgift, om denna använder kol som bränsle i strid med den föreslagna lagen. I 1 mom. föreskrivs närmare om hur påföljdsavgiften fastställs och avgiftens storlek. Enligt 2 mom. kan Energimyndigheten under vissa förutsättningar jämka påföljdsavgiften.

Grundlagsutskottets hävdvunna tolkning är att sanktioner såsom en påföljdsavgift inte är sådana skatter eller avgifter som avses i 81 § i grundlagen, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär som påförs på grund av en lagstridig gärning. I sak kan en ekonomisk påföljd av straffkaraktär jämföras med en straffrättslig påföljd (t.ex. GrUU 49/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd och GrUU 9/2012 rd).

Eftersom det är fråga om en administrativ påföljdsavgift handlar det om behandling av ett förvaltningsärende, på vilket förvaltningslagen ska tillämpas. Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt och i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Den påföljdsavgift som ska påföras för överträdelse av förbudet mot energiutvinning ur kol bygger således inte på principen om omvänd bevisbörda, eftersom det enligt förvaltningslagen är myndigheten som har det primära utredningsansvaret innan avgiften påförs. Vid påförandet av påföljdsavgift ska det enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis i tillämpliga delar ändå beaktas att påföljden eventuellt kan jämföras med en straffrättslig påföljd. Då ska i regel den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen iaktas, liksom även oskyldighetspre-

RP 200/2018 rd

sumtionen enligt artikel 6.2 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (t.ex. GrUU 32/2005 rd).

De allmänna grunderna för en administrativ påföljd ska regleras genom lag på det sätt som förutsätts i 2 § 3 mom. i grundlagen, eftersom påförandet av en sådan påföljd innebär utövning av offentlig makt. Det är också fråga om betydande utövning av offentlig makt. Lagen ska innehålla exakta och tydliga bestämmelser om grunderna för betalningsskyldigheten, betalningens storlek och den betalningsskyldigas rättsskydd samt om grunderna för lagens verkställighet. Dessutom ska bestämmelserna uppfylla kraven på sanktionernas proportionalitet.

Med tanke på att myndighetsverksamheten ska vara förutsägbar är det viktigt att prövningen i anslutning till påförandet av påföljdsavgift enligt den föreslagna 13 § är tillräckligt exakt, entydig och bunden. Påföljdsavgiftens storlek kan också anses vara proportionerlig, eftersom den har dimensionerats så att det blir mycket dyrare att använda kol jämfört med tung brännolja. Regleringen kan anses bygga på en grund som är godtagbar med tanke på verkställandet av förbudet mot energiutvinning ur kol.

Med tanke på bedömningen av godtagbarheten hos de föreslagna 7 och 13 § är det också av betydelse att verksamhetsutövaren enligt den föreslagna 14 § har rätt att söka ändring i ett beslut som fattats av Energimyndigheten genom besvär hos marknadsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Ändring kan sökas direkt hos ett oberoende rättskipningsorgan, och rätten att överklaga ett beslut hos högsta förvaltningsdomstolen inskränks inte. Förslagen måste anses vara tillräckliga med tanke på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen.

I den föreslagna 11 § föreskrivs om myndigheternas inspektionsrätt, och de inspektioner som utförs med stöd av paragrafen ska betraktas som tillsynsinspektioner. Det är emellertid nödvändigt att tillämpa förfarandebestämmelserna enligt 39 § i förvaltningslagen även på Energimyndighetens tillsynsinspektioner. I paragrafen hänvisas till 39 § i förvaltningslagen, som Energimyndigheten ska iaktta vid tillsynsinspektionerna (GrUU 5/2010 rd och GrUU 32/2010 rd). Enligt paragrafen får inspektioner eller andra tillsynsåtgärder dock inte omfatta utrymmen som används för boende av permanent natur. I paragrafen har beaktats principen om hemfrid som tryggs med stöd av 10 § i grundlagen.

Med stöd av den föreslagna 7 § kan genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i tillståndsansökan i anslutning till tryggandet av leveranssäkerheten beträffande värme och om utredningar som behövs för tillståndsprövningen och som ska fogas till ansökan. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning kan anses bygga på en tillräckligt exakt och noggrant avgränsad bestämmelse om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Bemyndigandena att utfärda förordning kan anses uppfylla kraven enligt 80 § 1 mom. i grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslaget om förbudande av energiutvinning ur kol behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med tanke på de författningsrättsliga aspekter som är förknippade med propositionen anser regeringen ändå att ett utlåtande om propositionen bör begäras av grundlagsutskottet.

RP 200/2018 rd

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om förbudande av energiutvinning ur kol

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på kraftverk och värmeverk som producerar el eller värme med fasta, gasformiga eller flytande bränslen, och på koldioxidutsläpp som verksamheten i fråga ger upphov till tillämpas lagen om utsläppshandel (311/2011).

2 §

Förhållande till annan lagstiftning

Denna lag tillämpas inte när myndigheter utövar befogenheter under undantagsförhållanden med stöd av 2 kap. i beredskapslagen (1552/2011).

Denna lag tillämpas inte heller på kraftverk som har godkänts i det effektreservsystem som avses i lagen om en effektreserv som säkerställer balansen mellan elproduktion och elförbrukning (117/2011).

Bestämmelser om utsläppsrapportering finns i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *stenkol* bituminöst kol, vars effektiva värmevärde är minst 24 megajoule per kilogram,
- 2) *antracit* den geologiskt sett äldsta och längst utvecklade formen av stenkol, som har en låg halt avdunstande ämnen och ett effektivt värmevärde på cirka 33 megajoule,
- 3) *brunkol* den geologiskt sett yngsta formen av kol, som är mindre förkolnat än stenkol men innehåller mer väte och syre och andra avdunstande komponenter, och vars effektiva värmevärde är lägre än 24 megajoule per kilogram,
- 4) *kolbriketter* bitar av bestämd storlek, som tillverkas av stenkol genom tillsättning av bindeämnen,
- 5) *koks* ett bränsle som tillverkas genom torrdestillation av stenkol,

6) *halvkoks* en mellanprodukt som uppstår vid tillverkning av koks, där största delen av de avdunstande ämnena har avlägsnats genom torrdestillation men den förkoksade stenkolen inte har omvandlats till fast styckeform,

7) *kol* stenkol, antracit, brunkol, kolbriketter, koks och halvkoks,

8) *verksamhetsutövare* en fysisk eller juridisk person som utövar ett faktiskt bestämmande inflytande över verksamheten i ett kraftverk eller värmeverk.

4 §

Myndigheter och deras uppgifter

Arbets- och näringsministeriet svarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet som avses i denna lag.

Energimyndigheten har tillsyn över att denna lag följs och fullgör övriga uppgifter enligt denna lag.

5 §

Förbud mot energiutvinning ur kol

Från den 1 maj 2029 är det förbjudet att använda kol som bränsle vid produktion av el eller värme.

6 §

Tryggande av produktionen av el eller värme vid allvarliga störningar

Om statsrådet konstaterar att det i landet råder en i 1 § i lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1390/1992) avsedd allvarlig störning som kan jämföras med undantagsförhållanden och som äventyrar produktionen av el eller värme, får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om rätt att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol (*ibruktagningsförordning*). En ibruktagningsförordning får utfärdas för viss tid, dock högst tre månader.

Om en i 1 mom. avsedd allvarlig störning fortsätter får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om en förlängning av rätten att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol (*förlängningsförordning*). En förlängningsförordning får utfärdas för viss tid, dock högst tre månader åt gången.

När en i 1 mom. avsedd allvarlig störning är över ska en gällande ibruktagnings- eller förlängningsförordning upphävas.

7 §

Tryggande av leveranssäkerheten för värme

Värmeproducenter kan hos Energimyndigheten ansöka om tillstånd att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol för att trygga leveranssäkerheten för värme. Ansökan ska innehålla en behövlig utredning för bedömning och avgörande av ärendet.

Energimyndigheten kan bevilja tillståndet om det finns risk för att leveranssäkerheten i värmeproduktionen äventyras på grund av onormala och oförutsedda förhållanden som inte kunnat påverkas av värmeproducenten och vilkas följder värmeproducenten inte har kunnat undvika trots iakttagande av aktsamhet och trots korrigerande åtgärder som värmeproducenten utan dröjsmål har vidtagit.

RP 200/2018 rd

Tillståndet ska förenas med ett villkor om den maximala mängden kol som får användas som bränsle trots förbudet mot energiutvinning ur kol. Den tillåtna mängden under ett kalenderår kan motsvara högst 10 procent av värmeproducentens genomsnittliga årliga bränsleanvändning beräknat utifrån de fem senaste kalenderåren. Tillståndet ska dessutom förenas med andra behövliga villkor om andra omständigheter som är nödvändiga med avseende på allmänt eller enskilt intresse och som har samband med uppfyllandet av förutsättningarna för tillståndet.

Närmare bestämmelser om ansökans innehåll och om utredningar som behövs för tillståndsprövningen och som ska fogas till ansökan får utfärdas genom förordning av statsrådet.

8 §

Provanvändning för tryggnad av leveranssäkerheten för värme

För att säkerställa att maskiner och anläggningar fungerar i situationer som avses i 7 § får kol användas som bränsle i ett värmeverk högst 100 timmar per kalenderår.

9 §

Rätt att få information

Energimyndigheten har rätt att för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag få utsläppsrapporter och andra behövliga uppgifter av verksamhetsutövaren.

Energimyndigheten har också rätt att trots sekretessbestämmelserna från andra myndigheter och övriga aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få sådana för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag nödvändiga uppgifter om omständigheter som gäller verksamhetsutövaren vilka är av väsentlig betydelse för bedömningen av verksamhetsutövarens användning av bränslen i produktionen av el eller värme.

10 §

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet

Energimyndigheten får trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter som erhållits i samband med skötseln av uppgifter som avses i denna lag till

- 1) åklagaren och polisen för förhindrande och utredning av brott,
- 2) Skatteförvaltningen för verkställande av beskattning och skattekontroll,
- 3) arbets- och näringsministeriet för beredning och verkställande av de energi- och klimatpolitiska målen eller för vidareförmedling till ett behörigt organ inom Europeiska unionen eller något annat organ inom unionen, om detta förutsätts i Europeiska unionens lagstiftning eller enligt någon annan förpliktelse som har samband med Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

11 §

Myndighetens inspektionsrätt

Energimyndigheten har rätt att få tillträde till lokaler och områden i verksamhetsutövarens besittning, om detta är behövligt med tanke på den tillsyn som avses i denna lag, samt att utföra inspektioner i dessa och vidta andra tillsynsåtgärder som krävs. Vid inspektioner ska 39 § i förvaltningslagen (434/2003) följas. Vid en inspektion får även företrädare för andra myn-

digheter vara närvarande. Tillsynsätgärderna får dock inte omfatta inspektioner eller andra tillsynsätgärder i utrymmen som används för boende av permanent natur.

Verksamhetsutövaren ska bistå Energimyndigheten vid utförandet av inspektionen. Verksamhetsutövaren ska på begäran lämna den tjänsteman som utför inspektionen alla de dokument och registreringar i sina datasystem, och ge tillträde till anordningar och anläggningar, som kan vara relevanta för tillsynen över efterlevnaden av denna lag. Den tjänsteman som utför inspektionen har rätt att avgiftsfritt få kopior av de handlingar som granskas och utskrifter av registreringar i datasystem.

12 §

Åtgärder vid förseelser eller försummelse

Energimyndigheten kan

1) förbjuda den som bryter mot denna lag eller en med stöd av den utfärdad bestämmelse eller föreskrift att fortsätta med eller upprepa ett förfarande som bryter mot bestämmelserna eller föreskrifterna, och

2) ålägga den som bryter mot denna lag eller en med stöd av den utfärdad bestämmelse eller föreskrift att fullgöra sin skyldighet.

Beslut som Energimyndigheten har fattat med stöd av 1 mom. ska iakttas även om det överklagas, såvida inte fullföljdsdomstolen bestämmer något annat.

Energimyndigheten får förena ett förbud eller föreläggande som den utfärdat med stöd av denna lag med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande. Bestämmelser om vite och om hot om tvångsutförande och avbrytande finns i viteslagen (1113/1990).

13 §

Påföljdsavgift

Om en verksamhetsutövare använder kol som bränsle i strid med denna lag, ska Energimyndigheten påföra verksamhetsutövaren en påföljdsavgift. Påföljdsavgiften påförs verksamhetsutövaren utifrån den mängd kol som denna använt i strid med denna lag. Påföljdsavgiften är 30 euro per gigajoule. Påföljdsavgiften ska påföras inom tre år från det att Energimyndigheten har fått kännedom om att kol har använts som bränsle på ett sätt som strider mot denna lag.

Påföljdsavgiften påförs oberoende av en sådan tillståndsansökan som avses i 7 §. Om Energimyndigheten beviljar tillstånd att avvika från förbudet mot energiutvinning ur kol för att trygga leveranssäkerheten för värme kan Energimyndigheten samtidigt bestämma att en del av den påföljdsavgift som följer av 1 mom. inte ska påföras, om det med tanke på omständigheterna är oskäligt att påföra full påföljdsavgift.

14 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som har fattats av Energimyndigheten med stöd av denna lag får sökas genom besvär hos marknadsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Bestämmelser om behandlingen av mål och ärenden i marknadsdomstolen finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013). Ändring i marknadsdomstolens beslut får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

Marknadsdomstolens beslut ska trots besvär iakttas, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Energimyndigheten har rätt att genom besvär söka ändring i ett sådant

RP 200/2018 rd

beslut av marknadsdomstolen genom vilket marknadsdomstolen har upphävt eller ändrat myndighetens beslut.

15 §

Avgifter

Bestämmelser om de allmänna grunderna för när Energimyndighetens prestationer enligt denna lag är avgiftsbelagda och om de allmänna grunderna för storleken av de avgifter som tas ut för prestationerna samt om övriga grunder för avgifterna finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

16 §

Indrivning av påföljdsavgifter och andra avgifter

Påföljdsavgifter enligt denna lag samt andra avgifter och kostnader är direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivning av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 1 kap. 2 §:n 2 mom. 3 punkten och
fogas till 1 kap. 2 § 2 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lag 1495/2016, en ny 4 punkt som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

2 §

Konkurrens- och tillsynsärenden

Marknadsdomstolen handlägger som konkurrens- och tillsynsärenden också följande ärenden som hör till dess behörighet:

3) besvär över Energimyndighetens beslut enligt 21 § 3 mom. i lagen om en effektreserv som säkerställer balansen mellan elproduktion och elförbrukning (117/2011),

4) besvär över Energimyndighetens beslut enligt lagen om förbudande av energiutvinning ur kol (/20).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 18 oktober 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Bostads-, energi- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

2.

Lag

om ändring av 1 kap. 2 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) 1 kap. 2 §:n 2 mom. 3 punkten och *fogas* till 1 kap. 2 § 2 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lag 1495/2016, en ny 4 punkt som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 kap.

Allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser

2 §

2 §

Konkurrens- och tillsynsärenden

Konkurrens- och tillsynsärenden

Marknadsdomstolen handlägger som konkurrens- och tillsynsärenden också följande ärenden som hör till dess behörighet:

Marknadsdomstolen handlägger som konkurrens- och tillsynsärenden också följande ärenden som hör till dess behörighet:

3) besvär över Energimarknadsverkets beslut enligt 21 § 3 mom. i lagen om en effektreserv som säkerställer balansen mellan elproduktion och elförbrukning (117/2011).

3) besvär över *Energimyndighetens* beslut enligt 21 § 3 mom. i lagen om en effektreserv som säkerställer balansen mellan elproduktion och elförbrukning (117/2011),

4) *besvär över Energimyndighetens beslut enligt lagen om förbudande av energiutvinning ur kol (/20).*

Denna lag träder i kraft den 20 .
