

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag (RP 27/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Outi Kumpuvaara, miljöministeriet
- miljöråd Jarmo Muurman, miljöministeriet
- specialsakkunnig Katja Tuokko, arbets- och näringsministeriet
- ordförande Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- specialforskare Piia Remes, Statens ekonomiska forskningscentral
- professor Mikael Hildén, Finlands miljöcentral
- Research Team Leader Tiina Koljonen, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- verkställande direktör Jouni Keronen, Climate Leadership Coalition ry
- ledande expert Janne Peljo, Finlands näringsliv rf
- ekonomisk expert Petteri Haveri, Finsk Energiindustri rf
- närings- och klimatexpert Teppo Säkkinen, Centralhandelskammaren
- chef för påverkansarbete Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- expert Tuuli Hietaniemi, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- Företagarna i Finland rf
- Teknologiindustrin rf.

Inget yttrande av

- Konkurrens- och konsumentverket.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny klimatlag. Syftet är att i enlighet med regeringsprogrammet stärka lagens styrande effekt och säkerställa att Finland når målet om klimatneutralitet till 2035. Propositionen syftar också till att svara på de uttalanden av riksdagen som gäller klimatårsberättelsen.

I den nya klimatlagen föreslås bestämmelser om nya klimatmål, planeringssystemet enligt klimatlagen utvidgas i förslaget till att gälla markanvändningssektorn och regleringen preciseras även till övriga delar i syfte att öka lagens styrande effekt. Den planering på medellång sikt som gäller utsläppshandelssektorn kommer däremot även framöver att stå utanför planeringssystemet enligt klimatlagen, men utsläppshandelssektorn kommer dock att behandlas i samband med den långsiktiga planen och klimatårsberättelsen.

Utgångspunkter för bedömningen

Klimatlagen reglerar planeringssystemet för klimatpolitiken. Till denna helhet hör i enlighet med den gällande klimatlagen en långsiktig plan, en plan på medellång sikt samt en plan för anpassning till klimatförändringen. Som en ny plan fogas till lagen en klimatplan för markanvändningssektorn. I lagen ska det också föreskrivas om beaktande av planer enligt klimatlagen vid verkställigheten av annan lagstiftning.

I lagen ska det också föreskrivas om nya klimatmål. Utöver ett mål om klimatneutralitet 2035 föreslås i lagen bestämmelser om utsläppsminskningsmål för 2030 och 2040. Det utsläppsminskningsmål som gäller för 2050 ses över, och därtill föreslås det även bestämmelser om ett mål om att öka sänkan.

Skyldigheterna enligt klimatlagen ska gälla statliga myndigheter och lagen förpliktar inte privata aktörer direkt. Regleringens konsekvenser preciseras och konkretiseras genom de åtgärder som fastställs i de klimatpolitiska planer som avses i propositionen. Ekonomiutskottet koncentrerar sig därför i detta utlåtande på en allmän bedömning av planeringssystemet för klimat- och energipolitiken och ger inga mer detaljerade bedömningar av energipolitikens delområden, sätten att producera energi eller lagstiftningen.

Ekonomiutskottet har tidigare bedömt planeringssystemet för klimatlagen både i samband med stiftandet av den klimatlag som nu föreslås bli upphävd och i samband med de klimatårsberättelser som baserar sig på klimatlagen. Ekonomiutskottet har i sina utlåtanden på senare tid särskilt betonat behovet att skapa en helhetsbild av klimatåtgärderna. Det skulle främja bedömningen av de klimatpolitiska metodernas verkningsfullhet och kostnadseffektivitet. Ekonomiutskottet anser att också den nu aktuella klimatlagen bör bedömas utifrån denna utgångspunkt.

Utlåtande EkUU 19/2022 rd

Planeringssystemet för klimatlagen och helhetsbilden av klimatåtgärderna

Som en ramlag utgör klimatlagen grunden för en konsekvent planering och reglering av klimat- och energipolitiken. Planeringssystemet bör möjliggöra en vetenskapligt baserad och förutsägbar regleringsmiljö. Denna helhet bör också ge marknadsaktörerna tydliga signaler som stabiliserar investeringsmiljön i en bransch med långa investeringscykler.

Även om den nu föreslagna regleringen utvidgar klimatlagens planeringssystem, påpekar ekonomiutskottet att planeringssystemet inte ens efter reformen ger en helhetsbild av Finlands klimatpolitiska åtgärder och deras konsekvenser. Hanteringen av helhetsbilden av klimatåtgärderna försvåras ytterligare av att utsläppshandelssektorn inte omfattas av systemet.

Ekonomiutskottet har i flera sammanhang betonat att utsläppshandelssystemet är det primära och kostnadseffektiva styrmedlet för klimatpolitiken. Samtidigt vill ekonomiutskottet peka på behovet av att i fortsättningen på både internationell och nationell nivå skapa nya mekanismer för prissättningen av koldioxidutsläpp. Viktiga metoder i detta avseende är utsläppsbudgetar, kompensationer av utsläpp och en utvidgning av koldioxidmarknaden. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att till exempel utveckla speciallagstiftningen om kompensation av utsläpp.

Klimatlagens planeringssystem undanröjer inte heller behovet av klimat- och energistrategier som har gjorts upp sedan 2001. För närvarande bereder statsrådet under ledning av arbets- och näringsministeriet en klimat- och energistrategi enligt regeringsprogrammet. Strategin bereds samordnat med den klimatpolitiska planen på medellång sikt. Strategin omfattar alla källor till växthusgasutsläpp (utsläppshandelssektorn, ansvarsfördelningssektorn, markanvändningssektorn) och sänkorna (markanvändningssektorn). För att få en helhetsbild är det motiverat att också klimat- och energistrategin ska omfattas av planeringssystemet.

Ekonomiutskottet betonar också i vidare bemärkelse behovet att säkerställa konsekvensen i de strategi- och regleringsinstrument som gäller olika sektorer och tidsramar inom klimat- och energipolitiken. Utöver regleringen måste man också beakta betydelsen av de åtgärder som redan vidtagits inom olika branscher, inklusive branschvisa färdplaner för koldioxidsnålhet samt kommunsektorns och den offentliga upphandlingens roll. Ekonomiutskottet har i samband med behandlingen av förslagen till regleringen av EU:s klimatpolitik, särskilt paketet Fit for 55, noterat problemet med överlappande styrmedel. Det nationella planeringssystemet för klimatpolitiken är förknippat med samma typ av risk för överlappande och korsvisa mål och regleringsinstrument.

Klimatåtgärder, energiomställning och ekonomi

Ekonomiutskottet har tidigare i samband med bedömningen av klimatårsberättelsen (EkUU 37/2021 rd — B 18/2021 rd) också betonat kopplingen mellan klimatpolitiken och närings- och ekonomipolitiken samt behovet att granska klimatpolitikens samband med investeringar och konkurrenskraft.

Propositionen har konstaterats ha mångfasetterade konsekvenser för samhällsekonomin. I de bedömningar som ligger till grund för propositionen har i synnerhet målet att minska de totala utsläppen med 60 procent fram till 2030 och målet att minska utsläppen med 50 procent inom an-

Utlåtande EkUU 19/2022 rd

svarsfördelningssektorn ansetts vara utmanande för Finland. Ytterligare åtgärder torde behövas inom alla utsläppssektorer.

I propositionen bedöms förslagets samhällsekonomiska konsekvenser utifrån Teknologiska forskningscentralen VTT:s rapport om alternativen för utsläppsminskningarna. I rapporten har man bedömt att effekterna på nationalprodukten av det utsläppsminskningssmål på 60 procent som föreslås för 2030 till många delar är positiva fram till 2030, men senast 2050 kommer nationalprodukten att vara en dryg procent lägre än i basscenariot. De samhällsekonomiska konsekvenserna kan således vara lindrigt negativa. Å andra sidan ökar graden av osäkerhet i konsekvensbedömningen med tiden. Det mål om att minska utsläppen med 60 procent till 2030 som ställs upp i propositionen kan dock anses vara motiverat även ur en ekonomisk synvinkel, eftersom det har visat sig att redan ett stramt medelfristigt klimatmål påskyndar den nödvändiga strukturella förändringen som krävs för att samhället ska utvecklas i riktning mot klimatneutralitet. Behovet av energisparåtgärder accentueras också.

Ekonomiutskottet noterar även den bedömning som framfördes vid utfrågningen av sakkunniga om att åtgärdernas innovations- och exportpotential och dynamiska effekter på vårt lands konkurrenskraft inte i tillräcklig utsträckning har beaktats i bedömningarna av klimatåtgärdernas ekonomiska konsekvenser. Den finska industrins pionjärskap inom rena och utsläppssnåla lösningar kan utgöra en betydande konkurrensfördel. Med tanke på detta har främjandet av globalt skalbara lösningar och till exempel väteekonomi en nyckelroll.

Ekonomiutskottet anser fortfarande att det är en väsentlig brist i planeringssystemet för klimatpolitiken att bedömningen och styrningen av klimatpolitiken fokuserar på att minska Finlands regionala utsläpp och inte beaktar Finlands koldioxidhandavtryck. Att förstå potentialen hos de utsläppssnåla produkter och tjänster som finska företag erbjuder och följa utvecklingen av dem skulle också bidra till att på rätt sätt rikta den offentliga och privata sektorns satsningar på klimatåtgärder.

Det rådande geopolitiska och ekonomiska läget framhäver betydelsen av energiomställningen och utfasningen av fossila bränslen. Ur denna synvinkel kan det bedömas att marknadsmekanismens och klimatlagens styrande effekter på lång sikt är likartade och att det pågår flera utvecklingsförlopp som verkar i samma riktning. Det är dock mycket viktigt att det så snart som möjligt görs upp en heltäckande lägesrapport om hur situationen i Ryssland och Ukraina påverkar Finlands försörjningsberedskap. Utifrån lägesrapporten kan också klimatåtgärderna bedömas. Å andra sidan måste det konstateras att det för att trygga försörjningsberedskapen på kort sikt och genomföra övergången på ett socialt hållbart sätt ur konsumenternas synvinkel torde krävas tillfälligt flexibelitet i fråga om målen för avskaffandet av fossila bränslen för att man ska kunna frigöra sig från rysk importerad energi. Samtidigt är det uppenbart att uppnåendet av de långsiktiga målen för utsläppsminskningar förutsätter inte bara snabbt ibruktagande av ny teknik utan också tillräckliga FoUI-satsningar av företag och samhället.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

Utlåtande EkUU 19/2022 rd

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 7.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst (delvis)
ersättare Olli Immonen saf
ersättare Kai Mykkänen saml (delvis)
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.

Utlåtande EkUU 19/2022 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening

Motivering

Regeringens proposition med förslag till klimatlag är problematisk. I propositionen konstateras att osäkerhetsfaktorerna i fråga om lagens konsekvenser gäller konsekvenserna för klimatet, miljön och ekonomin. När det råder så stor osäkerhet om helheten och i synnerhet om tillämpningsområdet, måste man överväga om lagförslaget behövs över huvud taget. Lagen ter sig snarare som ett slags strategiskt programdokument.

Om man dessutom beaktar tidpunkten för propositionen med tanke på de krigshandlingar som Ryssland inlett, kan dess ekonomiska konsekvenser drabba Finland mycket negativt. Eftersom krigets slutdatum är okänt kan den osäkra situationen pågå länge. Medborgarnas köpkraft får inte försvagas genom klimatåtgärder, eftersom det försvagar ekonomin och sysselsättningen ytterligare i ett utmanande läge.

Propositionen medför en stor administrativ börda särskilt i fråga om klimatårsberättelsen enligt 18 §. Klimatårsberättelsen kräver omfattande beredning vid de olika ministerierna.

Ekonomiska konsekvenser

Under utfrågningen av de sakkunniga framgick det att det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna. I propositionen konstateras att lagen medför bland annat kostnader, skatteförluster och potentiella exportinkomster. Propositionen kan således ha betydande konsekvenser för såväl mikro- som makroekonomin.

Dessutom torde den europeiska energisektorn i och med Rysslands krigshandlingar tvingas genomgå en intensiv omvälvning. Man bör till exempel beakta den kraftiga höjningen av bränslepriserna och kunna göra en noggrannare bedömning av de sammantagna effekterna av den föreslagna lagens syften och externa ekonomiska chocker.

Vid utfrågningen av sakkunniga uttryckte Konsumentförbundet sin oro över ökad ojämlikhet bland medborgarna. Förbundet skulle vilja att man ser till att konsumenterna inte drabbas för mycket. Konsumentförbundet betonade att dyrare nödvändighetsvaror i nuläget ytterligare urvattnar en socialt rättvis omställning till ett koldioxidneutralt samhälle. Den flexibilitet som möjliggörs i 2 § kan de facto bli det nya normala.

I synnerhet målet om koldioxidneutralitet 2035 skulle enligt Centralhandelskammaren generera mycket offentliga och privata investeringar. Man bör överväga andra sätt att finansiera offentliga investeringar än genom trycket på att höja priserna på nödvändighetsvaror. Annars blir man tvungen att öka inkomstöverföringarna till låginkomsttagare, och medlen samlas in via beskattningen från dem som har högre inkomster.

Svagheten i klimatlagens ekonomiska konsekvenser är just att de faktiska negativa konsekvenserna antas drabba dem vars disponibla inkomster även annars är knappa.

Utlåtande EkUU 19/2022 rd
Avvikande mening 1

Strängare reglering än i våra konkurrentländer kan leda till problem med industrins lönsamhet. Det är dock möjligt att konkurrenskraften förbättras i och med lyckade investeringar och att exporten av ny grön teknik kan öka Finlands bytesbalans betydligt.

Förutsägbarhet

Propositionen är främst ett strategiskt programdokument. Investeringar inom industrin behöver ibland planeras långt in i framtiden. Med tanke på detta är det bra att Finland har ett mål att eftersträva.

Det är oklart om ett utsläppsminskingsmål som är strängare än i våra konkurrentländer är en fördel eller en nackdel med tanke på ekonomin.

Propositionen är mycket problematisk med tanke på att det handlar om ett lagförslag.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 7.4.2022

Minna Reijonen saf
Juha Mäenpää saf
Olli Immonen saf
Sakari Puisto saf

Utlåtande EkUU 19/2022 rd
Avvikande mening 2

Avvikande mening

Motivering

Vi konstaterar att klimatlagen bereddes innan kriget i Ukraina bröt ut. Det syns i målsättningen där man inte har beaktat konsekvenserna av det förändrade läget för den inhemska försörjningsberedskapen. Åtgärderna bör nu inriktas fullt ut på att ersätta rysk energi.

Avvikande mening

Vi föreslår

att man kontinuerligt följer konsekvenserna av utsläppsminskningarna enligt klimatlagen och de åtgärder som följer av dem för företagens konkurrenskraft och finländarnas köpkraft och vardagskostnader. Om utsläppsminskningarna leder till orimliga konsekvenser för dessa bör målnivåerna granskas på nytt och uppdateras så att de blir skäligare. Avvikelse från dem kan bli aktuell i en särskilt allvarlig krissituation, såsom till exempel en pandemi, ett krig, en naturkatastrof eller någon annan allvarlig störning som drabbar energi- eller informationsinfrastruktur. Dessutom bör utsläppsminskningarna alltid göras kostnadseffektivt och utifrån evidensbaserad kunskap.

Helsingfors 7.4.2022

Pia Kauma saml
Janne Sankelo saml