

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2010 rd

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

Till framtidsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- klimatpolitisk expert Oras Tynkkynen, statsrådets kansli
- specialmedarbetare Outi Honkatukia och äldre budgetsekreterare Päivi Valkama, finansministeriet
- enhetschef Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral

- specialforskare, teamchef Tiina Koljonen, Statens tekniska forskningscentral
- ledande expert Mikael Ohlström, Finlands näringsliv
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustri rf
- ekonomisk expert Ville Kopra, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- klimatansvarig Venla Virkamäki, Finlands naturskyddsförbund
- ombudsman Anni Mikkonen, Finska Vindkraftsföreningen
- företagsverksamhetsdirektör Sami Tuhkanen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- teknologidirektör Kimmo Kanto, Tekes - utvecklingscentralen för teknologi och innovationer.

Skriftligt utlåtande har lämnats av Finsk Energiindustri rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Redogörelsens utgångspunkter och infallsvinkel

Statsrådets redogörelse är en beskrivning av vägen till ett utsläppssnålt Finland¹ och bygger på ett brett expertarbete och ett inkluderande synsätt. Redogörelsen tar inte ställning till olika alternativ och föreslår inte heller några enskilda styråtgärder, utan bedömer allsidigt utmaningarna på sikt och villkoren för utsläppssnåla lösningar utifrån nuvarande kunskap. Målen och politiken har lagts upp utifrån dem. Greppet är resonerande och väger fritt olika alternativ. Det löper som en röd tråd genom hela berättelsen att politik och beslut ska bygga på aktuell framförd information.

Redogörelsen stöder och kompletterar statsrådets klimat- och energistrategi på lång sikt (SRR 6/2008 rd), som lägger fram konkreta politiska insatser för att nå EU:s klimat- och energimål fram till 2020. Det är meningen att framtidsredogörelsen ska läsas sida vid sida med regeringens andra klimat- och energipolitiska dokument, som den trafikpolitiska redogörelsen eller det utvecklingspolitiska programmet.

Redogörelsen ska också tjäna som discussionsunderlag. I det syftet läggs fyra modellscenarier fram som beskriver en rad möjliga vägar till ett utsläppssnålt Finland. Scenarierna är inte rekommendationer, utan exempel på olika lösningar. Inget av dem är avsett att genomföras som sådant, utan tanken har varit att åskådliggöra nödvändiga förändringar och bidra till den of-

fentliga debatten om utsläppssnåla vägar i framtiden.

Det gemensamma för modellerna är att de uppfyller det allmänna målet i redogörelsen att Finland ska ha minskat sina klimatutsläpp med minst 80 procent från nivån 1990 till slutet av granskningsperioden kring 2050. Detta ska ses mot bakgrund av EU:s mål att begränsa medeltemperaturstegringen i världen till högst två grader jämfört med förindustriell tid.²

Arbetet med scenarierna visar inte bara att man i Finland kan minska utsläppen till en hållbar nivå utan också att det går att kombinera välfärd och utsläppssnålhet. Målet kan dessutom nås med högst olika metoder. Det är också uppmuntrande att se att den teknik som behövs för att minska utsläppen till stor del redan är på plats. Men att nå dit kräver åtgärder redan nu. Enligt redogörelsen kan ett dröjsmål med att sätta in åtgärder redan på tio år bli ett hinder för att nå tvågradersmålet³.

Redogörelsen pekar också obönhörligt på att olika politikområden är sammanbundna med varandra; för att nå ett utsläppssnålt samhälle måste klimataspekten genomsyra all politik (*integrering av klimatpolitiken*). I beslutsprocessen måste alltså olika politiska mål stämmas av mot varandra i stället för att optimera delarna eller tillämpa mosaikartad styrning. Då kan också positiva eller negativa bieffekter vägas in i bedömningen. De spelar ofta en betydande roll för lönsamheten. Livscykelräkningar och kostnadseffektivitet kräver också de att för- och nackde-

¹ Fler än etthundra experter och representanter för intressegrupper var med om beredningen på olika stadi-er. Den bygger på 11 särskilda utredningar som be-handlar klimatpolitiken i förhållande till olika områden och inkomstfördelningen, klimatmålet om två grader i relation till riskförebyggande och nödvän-diga utsläppsminskningar och scenarier för en lång-siktig klimatpolitik. Vidare har man tagit del av det brittiska förslaget till klimatlag och preliminärt sett på hur en sådan lag skulle sitta in i det finska rättssyste-met. Se närmare: www.vnk.fi/tulevaisuusselonteko

² EU:s mål backas upp av de stora ekonomiernas Major Economies Forum, som bl.a. Förenta staterna, Japan, Kina och Indien hör till.

³ Internationella energiorganet IEA bedömer i sitt bas-linjescenario att den globala ökningen av energirelate-rade utsläpp fram till 2030 till 97 procent härstammar från länder utanför OECD. Även om rika länder mins-kar sina utsläpp till noll skulle en obegränsad utsläppsökning enbart i utvecklingsländerna räcka till för att tvågradersmålet ska överskridas redan under de närmaste årtiondena.

lar vägs mot varandra med hänsyn till tidsaspekten.

Redogörelsen lyfter konsekvent fram att det är nödvändigt med internationellt samarbete och en målinriktad attityd för att samarbetet ska lyckas. Finland och EU anses ligga i utvecklingens framkant och bidra till exemplets makt. Det är viktigt att var och en har ansvar för sin andel för att också växande ekonomier ska kunna övertalas att godkänna utsläppsbegränsningar.

Alla länders insats behövs i vilket fall i det globala klimatarbetet. Om alla länder dessutom har en proportionellt sett lika stor skyldighet att minska utsläppen, undviker man att skada konkurrensen mellan länderna. — Det finns tecken på framsteg också utanför EU, även om klimatkonferensen i Köpenhamn trots förväntningarna inte resulterade i någon bred, internationellt bindande konvention.

Utskottet anser att redogörelsens utgångspunkter och öppna synsätt skapar en ypperlig grund och en nödvändig vision för väsentliga och effektiva fortsatta åtgärder. Det omfattar uppfattningen att det måste samförstånd över regeringsperioder och partigränser till för att ett utsläppssnålt samhälle ska bli verklighet.

Avgränsning

Statsrådets redogörelse har remitterats till framtidsutskottet för betänkande och till flera fackutskott för utlåtande. Eftersom greppet är samlat och lösningarna som sagt sammanbundna med varandra, tas samma synpunkter sannolikt upp i de utskott som ska lämna utlåtande. Det är kanske inte ens rationellt att ta upp enskilda delområden till särskild granskning i traditionell mening. För att undvika onödig överlappning behandlar utskottet redogörelsen framför allt i relation till klimatförändringens ekonomiska konsekvenser.

Det bör observeras att de ekonomiska konsekvenserna i många fall följer på medvetna val och att det är precis valen som det går att påverka. De konkreta lösningarna i sektorer som spe-

lar en central roll för de nationella utsläppsminskningarna, som inom energiproduktion, transport, områdesplanering och byggande, får därmed stor betydelse också på grund av sina totalekonomiska effekter.

Genom att minska utsläppen kan man minska beroendet av importerad energi och uppnå betydande positiva bieffekter för miljön och hälsan.

Vad det kostar att minska utsläppen

Internationella undersökningar gör den allmänna bedömningen att det kommer att kosta 1—5 procent av bnp att minska utsläppen kring 2050. Internationella klimatpanelen IPCC bedömer till exempel att det kostar högst knappa 3 procent av bnp i världen att begränsa uppvärmningen till två grader kring 2030 och under 5,5 procent kring 2050. Enligt en undersökning som utförts på beställning av Nordiska ministerrådet är summan mindre för de nordiska länderna, ca 1 procent av bnp kring 2050. — I redogörelsen har de här siffrorna stämts av bl.a. mot beräkningar av att den åldrande befolkningen kommer att kosta Finland omkring 6 procent av bnp i framtiden.

Det finns inga egentliga beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av utsläppsminskningarna. Kalkylerna innehåller en lång rad osäkerhetsfaktorer redan på grund av det långa tidsspannet, och resultaten beror på analysens omfattning och utvärderingsmetoden. Statens tekniska forskningscentral VTT har kommit fram till att de direkta tilläggskostnaderna för att minska utsläppen med 60 procent i Finland högst skulle uppgå till cirka 0,6 procent av bnp 2050. De ekonomiska konsekvenserna av olika scenarier för de ekonomiska faktorerna beskrivs bara i ord i redogörelsen⁴.

Med stöd av flera internationella undersökningar konstaterar redogörelsen att insatserna för att stävja och anpassa sig till klimatföränd-

⁴ Tabell 13: Uppskattning av scenariernas ekonomiska konsekvenser, s. 173.

ringen blir betydligt billigare än skadorna för en okontrollerad klimatförändring⁵. I det här perspektivet är ekonomiska uppoffringar inte bara nödvändiga utan också rationella. Man kan som sagt påverka kostnaderna på ett avgörande sätt med de rätta valen och en övergripande lönsamhetsanalys. Det framgår också av redogörelsen att de globala utsläppsminskningarna till en betydande del kan genomföras till ganska låga eller rentav negativa kostnader⁶. Utskottet anser att de här faktorerna med tanke på utgångspunkterna är ett positivt incitament för att arbeta vidare på att minska utsläppen.

Vad man kan göra nationellt

De mål som ställs för samhällets nyckelsektorer i redogörelsen kräver att Finland stegvis går över till en i det närmaste utsläppsfri energiproduktion. Dessutom ska existerande byggnaders energikostnader minskas med minst 60 procent fram till 2050. På samma tid ska utsläppen från bilar minskas till mindre än hälften. Det gör sig bara genom att man ökar energisparandet och energieffektiviteten i betydande grad i alla sektorer, oberoende av vilka energikällor som ska tillgodose behovet.

De nödvändiga förändringarna är så stora att klimatpolitikens kostnadseffektivitet bör lyftas fram som ett centralt politiskt mål. I framtiden är det viktigare än någonsin att välja fram mer kostnadseffektiva och funktionella styrmekanismer, som nya typer av skattegradering eller snabbare avskrivningar. De bör undersökas och införas systematiskt och fördomsfritt. Skattesystemet bör också benas ut i ett miljöskyddsperspektiv, så som det är meningen.

⁵ I t.ex. Sternrapporten som utförts på beställning av den brittiska regeringen bedöms det att kostnaderna för en okontrollerad uppvärmning kan stiga till 5–11 procent av den globala ekonomin, monetära och icke monetära nackdelar medräknade. Om eventuella återkopplingsfenomen och klimatförändringens ojämna regionala konsekvenser tas med i beräkningen, kan effekterna vara ännu mycket större.

⁶ Enligt IEA kan mer än hälften av de globalt nödvändiga utsläppsminskningarna i energisektorn kan uppnås genom bättre effektivitet

Klimatskyddet ger Finland goda möjligheter att främja en grön ekonomisk tillväxt baserad på hållbar teknologi, bygga ut exporten och skapa nya arbetstillfällen⁷. Förväntningarna på stora kliv framåt och nya marknader för förnybar energi och utsläppssnål teknik är stora, men konkurrensen är också hård. Enligt vissa undersökningar spelar de offentliga satsningarna på mer energieffektivitet och förnybar energi också en betydande roll för sysselsättningen vid sidan av ekonomiska stimulansåtgärder i traditionell mening. Av den anledningen bör stödinsatserna modigt riktas in på projekt som stöder grön tillväxt.

Vid sidan av ekonomiska styrmedel bör man titta på andra styrmedel, som inmatningstariffer, eller tillhandahålla lättillgänglig information typ klimatomärken till stöd för dagliga ekologiska val. Den bästa styreffekten uppnår man typiskt med ett samlat grepp som kombinerar en bred palett av åtgärder som stöder varandra. Det är alltså viktigt att ha en metodarsenal som består av såväl incitament som dämpande åtgärder och såväl ekonomisk styrning som norm- och informationsstyrning. Beslutsfattandet bör under alla förhållanden vara konsekvent och långsiktigt för att bevara en stabil och förutsebar verksamhetsomvärld.

Vad det kostar att minska utsläppen i u-länder

Finansministeriet uppskattar att Finlands bidrag till klimatfinansieringen i u-länderna 2020 kan ligga kring 100 miljoner euro om året och att behovet därefter ökar. De globala kostnaderna är flerdubbla⁸.

I internationella sammanhang nämns inte bara auktion av utsläppsrätter utan också t.ex. en global kolskatt som möjliga finansiella källor. En sådan skatt eller något annat gemensamt klimat-

⁷ Exempelvis vindkraftsindustrin kan enligt en branschanalys generera omkring 18 000 årsverken 2020.

⁸ Enligt FN:s utvecklingsprogram UNDP behöver u-länderna 25–30 mrd US dollars till för att begränsa utsläppen. Världsbanken beräknar att det behövs 10–40 mrd dollars kring 2030 och IEA 65 mrd dollars liksom kring 2030.

tillägg som inverkar på priset skulle också bidra till att hindra det så kallade kolläckaget och minska en ogynnsam internationell konkurrens. Det internationella samarbetet är viktigt i det här avseendet. Det behövs i vilket fall nya innovativa finansiella källor för att vi ska klara av de nya åtagandena på grund av finansieringen av u-ländernas klimatåtgärder.

Vilken roll spelar lågkonjunkturen

När framtidsredogörelsen skrevs hade den globala lågkonjunkturen redan satt in. Den bygger således också till denna del på aktuella utsikter. Men redogörelsen framhåller att den ekonomiska krisen inte har gjort klimatskyddet mindre akut eller viktigt och att lågkonjunkturen inte är ett hållbart argument för att skjuta fram utsläppsminskningarna.

Tvärtom kan mänskligheten och ekonomier som sagt bara genom att bekämpa klimatkrisen undvika att utlösa de mångfald värre ekonomiska konsekvenserna av klimatförändringen i framtiden.

Det går att finna samtidiga lösningar på simultana kriser. Redogörelsen nämner energirenoveringar i byggnader och investeringar i förnybar energi och bannätet som exempel. Med de här metoderna kan man minska utsläppen samtidigt som man stimulerar ekonomin och göra positiva omstruktureringar med tanke på framtiden. I våra framtida val bör vi utgå från lösningar som de här.

Avslutningsvis

Klimatförändringen är en global ekonomisk, social och politisk fråga och i allt högre grad också en säkerhetsfråga⁹. Ett brett internationellt samarbete är det enda sättet att lösa problemet. Dessutom måste det ses till att de nationella utsläppsmålen nås.

Redogörelsens mål är ambitiösa, men fullt möjliga att nå. Målet bör alltså vara ett utsläppssnålt Finland. Redogörelsen är i sig en progressiv och ansvarsfull utredning om hur vi ska klara utmaningarna från klimatförändringen. De strategiska avsikter och mål som redogörelsen representerar bör konsekvent integreras i den politiska kulturen och det praktiska beslutsfattandet. På så sätt kan vi gå mot ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart Finland.

Utlåtande

Finansutskottet föreslår

att framtidsutskottet beaktar det som sägs ovan.

⁹ I redogörelsen konstateras det att många negativa effekter av klimatförändringen — exempelvis mat- och vattenbrist, fattigdom och klimatflyktingskap — kan skärpa och i extrema fall till och med utlösa konflikter, särskilt i fattiga och utsatta länder. Klimatskyddet kan å andra sidan verka i motsatt riktning, eftersom det ökar det inbördes beroendet.

FiUU 2/2010 rd — SRR 8/2009 rd

Helsingfors den 20 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Matti Ahde /sd (delvis)
Christina Gestrin /sv
Bjarne Kallis /kd
Esko Kiviranta /cent
Mikko Kuoppa /vänst
Mika Lintilä /cent
Olli Nepponen /saml (delvis)
Tuija Nurmi /saml
Kirsi Ojansuu /gröna (delvis)
Heikki A. Ollila /saml
Markku Rossi /cent

Matti Saarinen /sd (delvis)
Sari Sarkomaa /saml (delvis)
Minna Sirnö /vänst (delvis)
Pia Viitanen /sd (delvis)
ers. Reijo Kallio /sd
Matti Kauppila /vänst (delvis)
Inkeri Kerola /cent
Valto Koski /sd
Reijo Paajanen /saml (delvis)
Eero Reijonen /cent
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Strategierna i regeringens framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken är nödvändiga om vi vill få till stånd en betydande minskning av utsläppen och öka användningen av förnybara energikällor. Men regeringens mål och ekonomiska politik står i klar konflikt med varandra. Under den rådande lågkonjunkturen har flera länder valt att gå in för grön stimulans, dvs. de har satsat stort på ren teknik som sparar energi och naturresurser, energieffektiva byggnader och energisparande, kollektivtrafik och utveckling av förnybara energikällor. Hos oss är satsningarna på miljödriven tillväxt blygsamma och stimulansåtgärderna starkt inriktade på skattelättnader som inte löser vare sig sysselsättningsproblemet eller klimatproblemet.

Trots att regeringen i sin redogörelse understryker att klimataspekten måste integreras i all politik, har den inte i sina stimulansinsatser hittills tagit vara på möjligheten att styra den ekonomiska omstruktureringen i en miljövänligare riktning. Genom grön stimulans kan man skapa nya arbetstillfällen samtidigt som man bekämpar klimatförändringen. Regeringen låter bli att utnyttja den här möjligheten. Den har inte beräknat miljöeffekterna ens av sina egna stimulansåtgärder.

Vi socialdemokrater har i vår alternativbudget krävt att det satsas på miljödriven tillväxt. Flera av våra förslag främjar miljödriven tillväxt, energieffektivt byggande och förnybar energi. Vi har velat avsätta en större andel av forsknings- och utvecklingsmedlen för miljön, öka exporten inom miljö- och tjänstesektorerna och höja anslagen för miljöarbeten.

Vi socialdemokrater har också velat införa en windfalls-katt för att vissa energibolags vinster som bygger på oförtjänt värdestegring beskattningssvägen ska kunna avledas till exempel till forskning i förnybara energiformer. Regeringen har uttalat sin beredskap för att införa en sådan

skatt, men sölär ända fram till 2011. Tidsplanen är helt obegriplig med tanke på både de energi- och klimatpolitiska strategierna och det rådande ekonomiska läget. Finland har inte råd att gå miste om hundratals miljoner euro i skatteinkomster fram till 2011.

I vår alternativbudget föreslår vi socialdemokrater dessutom en betydande höjning av stödet till kollektivtrafik för att göra den mer attraktiv och konkurrenskraftig och en stödmödel för renovering av gamla hyresbostäder för att förbättra deras energieffektivitet. Vidare vill vi satsa betydligt mer på förnybara energikällor och teknik för förnybara energikällor för att stävja klimatförändringen och nå målet att begränsa uppvärmningen av temperaturen på jordklotet.

Bättre energieffektivitet lyfts också fram i statsrådets redogörelse som metod för att nå de energi- och klimatpolitiska målen. Inte heller i denna sak har regeringen vidtagit tillräckliga praktiska åtgärder.

Skogsindustrin producerar för tillfället 70 procent av vår bioenergi och ger upphov till bara en procent av koldioxidutsläppen. Om regeringen hade backat upp skogsindustrin mer kraftfullt, skulle användningen av förnybar energi ha ökat automatiskt. Det är viktigt att säkra fortsatt verksamhet inom den sektorn för att Finland ska nå målen för användning av förnybar energi.

De ambitiösa målen i statsrådets redogörelse står i strid med regeringens blygsamma insatser. För att samordna arbete och miljö i syfte att motverka klimatförändringen krävs det omgående både konkreta åtgärder och resurser för ändamålet.

Ståndpunkt

Vi anser

att framtidsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 april 2010

Kari Rajamäki /sd
Matti Saarinen /sd
Reijo Kallio /sd
Valto Koski /sd

Tuula Väättäinen /sd
Pia Viitanen /sd
Matti Ahde /sd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Ett av de mest effektiva sätten att minska utsläppen är att spara energi. Redogörelsen är mycket knapphändig när det gäller energisparande och hur vi ska kunna spara energi i framtiden. Där konstateras att "bättre energieffektivitet och energisparande är det viktigaste och mest förmånliga sättet att minska utsläppen. Enligt Internationella energiorganet IEA kan mer än hälften av de globala utsläppsminskningar som behövs inom energisektorn uppnås genom ökad effektivitet".

Det som saknas är en klar tidsmässig periodisering av hur energieffektiviteten kan förbättras på kort sikt och hur kostnaderna fördelas mellan olika befolkningsgrupper och industrin. Målen på medellång sikt bör också framgå i relation till kostnadsfördelningen.

Det finns ingen adekvat analys av vilka effekter åtgärderna får för sysselsättningen och ekonomin. Dyrare energipriser inverkar proportionellt mest på pensionärer, arbetslösa och ensamförsörjare. En hållbar klimatpolitik måste i framtiden ta upp effekterna för inkomstfördelning och sysselsättning. Redogörelsen går inte närmare in på de här frågorna som är helt centrala för människors försörjning.

Vänsterförbundet ser inte mer kärnkraft som en hållbar lösning för Finlands klimat- och energipolitik. Trots att tekniken har utvecklats är användningen av kärnkraft fortfarande förknippad med stora risker. Kärnkraftsbolagens försäkringar räcker inte på långa nejder när till för att er-

sätta skadorna för människor och naturen vid en kärnolycka. Uranbrytning förstör miljön och man har inte kommit fram med någon annan lösning på hanteringen av kärnavfall än att begrava det för årtusenden i bergshålor under jord. Vi vill inte att Finland blir en begravningsplats för kärnavfall.

Vi anser att ökad vindkraft, solenergi och användning av biobränslen (trä) är det bästa sättet att producera energi med tanke på sysselsättningen och klimatskyddet. Framför allt behövs det mer forskning kring förnybara energiformer.

Sitra ställer i sitt sakkunnigutlåtande tre frågor och besvarar dem också själv. Svaren visar att gröna offentliga stödprogram ökar den ekonomiska tillväxten och uppkomsten av arbetstillfällen. De pengar som plöjts ner i programmen genererar dessutom fler arbetstillfällen än övriga incitaments- och stimulansprogram. Gröna energistödprogram sätter bättre fart på den ekonomiska tillväxten än skattelindringar.

Om energiproduktionen centraliseras ökar det riskerna och det är precis en sådan centraliserad produktion som kärnkraften representerar. Vänsterförbundet tillstyrker en decentraliserad energiproduktion för att den är bättre för klimatet, miljön och sysselsättningen.

Ståndpunkt

Vi anser därför

att framtidsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 april 2010

Mikko Kuoppa /vänst
Minna Sirnö /vänst
Matti Kauppila /vänst