

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 45/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 juni 2014 regeringens proposition med förslag till klimatlag (RP 82/2014 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Tuula Varis och miljøråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Birgitta Vainio-Mattila, jord- och skogsbruksministeriet

- konsultativ tjänsteman Juhani Tirkkonen, arbets- och näringsministeriet
- professor Hannu Ilvesniemi, Skogsforskningsinstitutet
- professor Heikki Lehtonen, Lantbruksekonomiska forskningsanstalten
- professor, FD Kristiina Regina, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- professor Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- ledande expert Tiina Kähö, Jubileumsfonden för Finlands självständighet
- expert Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustrin rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att stifta en ny klimatlag som ska skapa en grund för planering och genomförande av en långsiktig, konsekvent och kostnadseffektiv klimatpolitik på ett öppet och förutsägbart sätt. Genom lagen sätts det upp ett långsiktigt mål för minskning av växthusgaser som baserar sig på internationella avtal, Europeiska unionens lagstiftning och Finlands politiska åtaganden. Utgångspunkten för planerings-

systemet för klimatpolitiken är att det ska säkerställa att de totala utsläppen av antropogena växthusgaser i atmosfären som tillräknas Finland till år 2050 har minskat med minst 80 procent jämfört med 1990 års nivå.

I klimatlagen föreslås det bestämmelser om klimatpolitiska planer på lång och medellång sikt, genom vilka man strävar efter att minska utsläppen av växthusgaser och hejda klimätförändringen. Men utskottet konstaterar att lagen huvudsakligen ändå inte ska gälla utsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandel. I lagförslaget in-

går också ett planeringssystem med anknytning till anpassningen till klimatförändringen. Genom det vill man stärka beredskapen att hantera de risker som hör samman med klimatförändringen och anpassa sig till klimatförändringen.

Klimatlagen är till sin karaktär en målinriktad ramlag som gäller statliga myndigheter. Den innehåller inga materiellrättsliga bestämmelser för olika branscher genom vilka privata parter skulle få rättigheter eller skyldigheter i fråga om klimatpolitiken. Lagen är framför allt ett instrument för informationsstyrningen och syftet är att den ska ta fram information för statsrådet, riksdagen och statens myndigheter för genomförandet av klimatpolitiken. Klimatlagens konkreta verkningar uppstår genom planerna för klimatpolitiken. Bestämmelser om innehåll och verkställande i fråga om dem föreskrivs separat.

Utskottet framhåller att lagförslaget innehåller problematiska utgångspunkter som har samband främst med risken att klimat- och energipolitiken kan separeras och att det föreslagna planeringssystemet kan bli administrativt tungt och leda till ökad byråkrati.

Lagens tillämpningsområde

Enligt utskottets bedömning måste Finland säkerställa att den energi- och klimatpolitiska planeringen är väl samordnad, kostnadseffektiv och verkningsfull. Merparten av Finlands utsläpp av växthusgaser kommer från energisektorn; denna sektor har således en central betydelse för minskningen av utsläppen. Också inom EU har man på senare tid betonat behovet av att ytterligare förtäta kopplingen mellan energi- och klimatpolitiken såsom exempelvis i kommissionens förslag till klimat- och energiram för 2030.

Utskottet anser att ett problem i framtiden kan vara att klimatlagen fjärmar klimat- och energipolitiken från varandra. Det är inte ändamålsenligt med tanke på att Europeiska unionen just nu är i färd med att starkt integrera klimatpolitiken med energipolitiken. Klimatlagens föreslagna planeringssystem (särskilt den så kallade klimatpolitiska planen på medellång sikt) kunde också komplicera den klimatpolitiska planeringen även om 9 § i propositionen tar upp behovet av

att till behövliga delar samordna den klimatpolitiska planen på medellång sikt med planeringen av energi- och klimatpolitiken.

Utskottet konstaterar att det nuvarande energi- och klimatpolitiska planeringssystemet samordnar energi- och klimatfrågorna till en balanserad helhet. Tack vare sin flexibilitet har systemet också vid behov gått att utveckla. Det kompletteras av flera andra styrmedel såsom programmet för utveckling av landsbygden och det nationella skogsprogrammet. Med hänvisning till det ovan konstaterade vill utskottet särskilt fästa uppmärksamhet vid att klimat- och energipolitiken absolut måste samordnas.

Planeringssystemet

Lagförslaget ska skapa ett nytt system för att planera, ta i bruk, följa upp och rapportera om åtgärder avsedda att hejda klimatförändringen och anpassa samhället till den samt effekten av dessa åtgärder. Men lagen innehåller inga rättsliga sanktioner för att genomföra syftet utan ska effektivisera det klimatpolitiska beslutsfattandet och göra det långsiktigare, effektivare och mer transparent.

Utskottet konstaterar att lagförslagets metoder för att kontrollera hur utsläppsminskningarna genomförs administrativt är rätt tunga: statsrådet ska enligt förslaget årligen sända riksdagen uppgifter om utsläppsutvecklingen, om utfallet av minskningsmålen samt om eventuella ytterligare åtgärder som krävs för att målen ska uppnås. Det ska ingå i regeringens årsberättelse. Dessutom är syftet att sammanställa de nuvarande uppgifterna, men i fortsättningen betonas att de ska framställas i form av en redogörelse. Den uppsättning metoder som ingår i lagförslaget gör systemet förhållandevis stelt och det blir delvis oklart huruvida modellen för planeringssystemet tillför tillräckligt med mervärde och fördelar jämfört med nuläget.

Propositionen innehåller också flera nya rapporteringsskyldigheter för olika ministerier i anslutning till klimatpolitiken. Det är ytterst viktigt, menar utskottet, att rapporteringen i alla avseenden förblir ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

Jord- och skogsbruket

Utskottet ser det som viktigt att jordbrukets särställning och tryggheten av matproduktionen nämns specifikt i 6 § i propositionen. Enligt propositionen ska det i den planering som gäller jordbruksproduktion säkerställas att de åtgärder som hör samman med begränsningen av klimatförändringen planeras och genomförs så att de inte äventyrar den inhemska livsmedelsproduktionen eller den globala livsmedelstryggheten. Utskottet ser det som nödvändigt med tanke på försörjningsberedskapen att jordbruket och matproduktionen tillerkänns en uttalad särskild roll inom klimatpolitiken nationellt, inom EU och internationellt. Dessutom vill utskottet påpeka att jordbrukssektorns energisparåtgärder för närvarande räknas energisektorn till godo trots att de ovillkorligen bör inriktas som besparingar för jordbrukssektorn, eftersom de uppstår där. Kalkyleringssättet måste absolut ändras i detta avseende, anser utskottet.

Med tanke på sitt ansvarsområde anser utskottet att det också är befogat att markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (den så kallade LULUCF-sektorn) och således särskilt skogssänkor inte ingår i lagens tillämpningsområde. Det är ändamålsenligt bland annat för att dessa sektorer inte på grundval av EU:s lagstiftning omfattas av de bindande skyldigheterna för minskning av utsläpp. Samtidigt vill utskottet också i detta sammanhang betona vikten av kolsänkor för stävjandet av klimatförändringen. När skogarnas kolreserver ökar binder skogarna kol ur atmosfären och då sägs skogarna fungera som kolsänkor. Våra trätillgångar har länge ökat kraftigt och därför binder träden upp betydligt mer kol per år än vad som frigörs från dem. Genom effektiv skogsvård i överensstämmelse med en hållbar användning kan stora mängder kol bindas till skogarna. Genom att utöka virkeskapitalet i Finlands skogar kan skogarna samtidigt i framtiden utnyttjas för avsiktlig uppbindning av kol.

Arbetsfördelningen mellan ministerierna

Enligt 15 § i lagförslaget ska varje ministerium bereda den del av de klimatpolitiska planerna

som gäller det egna förvaltningsområdet och leverera de uppgifter som gäller förvaltningsområdet för klimatårsberättelsen. För samordningen och sammanställandet av de klimatpolitiska planerna svarar arbets- och näringsministeriet i fråga om den långsiktiga klimatpolitiska planen, jord- och skogsbruksministeriet i fråga om den nationella planen för anpassning till klimatförändringen och miljöministeriet i fråga om den klimatpolitiska planen på medellång sikt.

Begränsningen av klimatförändringen har ett nära samband med anpassningen till klimatförändringen också framöver. Med avseende på jord- och skogsbruket är anpassning till klimatförändringen av avgörande betydelse. Därför är det viktigt att planer som gäller anpassningen också i fortsättningen utarbetas hos jord- och skogsbruksministeriet. Utskottet understryker dessutom att ett tätt samarbete mellan ministerierna är nödvändigt.

Utskottet finner det också nödvändigt att systemet för rapportering i anslutning till att begränsa klimatförändringen också i fråga om jord- och skogsbruket förblir enkelt och kostnadseffektivt i framtiden. Rapporteringen ska i allt väsentligt utnyttja gängse system och förfaranden. I samband med att klimatlagen verkställs måste det ovillkorligen ses till att lagen inte gör den klimat- och energipolitiska planeringen stelare och medför en överflödig administrativ börda eller ökade kostnader.

Sammanfattning

På grund av ovan relaterade orsaker anser utskottet att lagförslaget är problematiskt och delvis motstridigt. Utskottet anser att planeringen och rapporteringen i anslutning till begränsningen av klimatförändringen bör utnyttja redan existerande system och förfaranden så väl som möjligt. Därför föreslår utskottet för miljöutskottet att det ytterligare ska utredas huruvida alla de relativt tunga uppföljnings- och planeringsmekanismer som ingår i lagförslaget är motiverade i ett läge då det finns ett uppenbart tryck på att göra den offentliga sektorn lättare. I samband med att klimatlagen verkställs bör det i vilket fall som helst ovillkorligen ses till att lagen

inte komplicerar den klimat- och energipolitiska planeringen eller skiljer dem åt eller medför överflödiga administrativa bördor eller ökade kostnader.

Utskottet ser det som viktigt att fokusera på att den insamlade information och de planeringssystem som förutsätts i klimatlagen används för att effektivt utvärdera och främja de åtgärder som är förnuftiga med avseende på att begränsa klimatförändringen och anpassa sig till den.

Dessutom vill utskottet också i detta sammanhang betona vikten av kolsänkor för stävjandet av klimatförändringen.

Ställningstagande

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Anne Kalmari /cent

Jukka Kopra /saml (delvis)
Timo V. Korhonen /cent
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Syftet med propositionen är att stifta en klimatlag som ska skapa en konsekvent samt långsiktig grund för att planera och genomföra klimatpolitiken på ett öppet och förutsägbart sätt. Dessutom ska lagen till sin karaktär vara en så kallad ramlag vilket innebär att den inte ska innehålla någon materiell lagstiftning för olika branscher. Genom lagen sätts det också upp ett långsiktigt mål för minskning av växthusgaser som baserar sig på internationella avtal, Europeiska unionens lagstiftning och Finlands politiska åtaganden. Förslaget innehåller också en så kallad anpassningsplan. Den ska bidra till att stärka färdigheter för anpassning till klimatförändringar med anknytande risker.

Vår utskottsgrupp och vår riksdagsgrupp anser att jordbrukets särställning och tryggheten av matproduktionen bör prioriteras vid beslut om klimatpolitiken. I fråga om jordbruksproduktionen måste det särskilt säkerställas att försörjningsberedskapen eller livsmedelstryggheten i vårt land varken nu eller framöver äventyras genom klimatpolitiska medel. I fortsättningen är det viktigt att agera så att jord- och skogsbrukssektorn inte direkt omfattas av tillämpningsområdet för lagen om klimatpolitiken. Om så vore fallet skulle följden bli att skötseln av vår skogspolitik skulle försvåras ytterligare. Det är också ytterst viktigt i fråga om beslut om energi- och klimatpolitiken att beslut om den inhemska skogspolitiken också i fortsättningen fattas i Finland och inte i Bryssel.

Energi- och klimatpolitiken bör enligt vår utskottsgrupps åsikt samordnas med särskild hänsyn till att den nya klimatlagen inte får skilja klimat- och energipolitiken från varandra — och på internationell nivå får målen för att minska på utsläppen inte vara för ambitiösa eftersom de med all sannolikhet alltid kommer att få negativa konsekvenser för vårt land. Ett exempel på dåligt agerande är klimatmötet i Durban 2011 där våra skogar omdefinierades från kolsänkor till utsläppskälla. Den sortens regeringsbeslut kan varken vårt lands ekonomi eller industrins konkurrenskraft bära i fortsättningen. Sannfinländarna anser därför att vi i framtiden bör gå in för att om vi ingår internationella avtal ska de omfatta världens stora stater såsom Förenta staterna, Kina och Indien.

Slutligen vill vår utskottsgrupp ytterligare fästa uppmärksamheten vid att propositionen innehåller samt skapar nya rapporteringsskyldigheter för olika myndigheter såsom ministerierna. I den aktuella klimatlagen kommer ett sådant system att dels göra den klimat- och energipolitiska planeringen i vårt land stelare, dels förorsaka en överflödig administrativ tilläggsbörda. Att kostnaderna stiger är också uppenbart. Vår utskottsgrupp anser att en sådan utveckling i vårt land inte är önskvärd.

Avvikande mening

Vi anser följaktligen

att lagförslaget bör förkastas.

Helsingfors den 20 januari 2015

Lauri Heikkilä /saf
Reijo Hongisto /saf

AVVIKANDE MENING 2

Jag lämnar en avvikande mening till jord- och skogsbruksutskottets utlåtande om klimatlagen RP 82/2014 rd. Jag anser att utskottet principiellt förringar lagförslaget betydelse för bekämpningen av klimatförändringen.

Ändå betonar en klimatpanel bestående av branschens främsta sakkunniga klimatlagens betydelse för en effektiv koordinering av klimatåtgärder. Lagen bidrar till en behövlig helhetsbild av de sektorer och åtgärder som ingår i begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den. Klimatlagen ger också allmänheten en bättre tillgång till information om politiska åtgärder för bekämpningen av klimatförändringen.

Lagförslaget bidrar till att minska den administrativa friktionen mellan olika förvaltningsområden då samarbetet fördjupas. På så sätt undviker man effektivt att reglera i kors och gynnar

samtidigt uppbyggnaden av ett koldioxidneutralt samhälle såväl inom den offentliga sektorn som inom näringslivet.

Också republikens president har tagit upp klimatlagen som ett för Finlands del verkningsfullt sätt att begränsa klimatförändringen i sitt möte med FN:s generalsekreterare vid klimattoppmötet i New York i september 2014.

Utskottet förbigår i sitt utlåtande klimatlagens grundläggande syfte och stämplar lagförslaget som motstridigt utan att ändå motivera det i detalj. Därför lämnar jag en avvikande mening till utskottets utlåtande. Jag anser att utskottet skulle ha instämt med propositionen och betonat att klimatlagen behövs och att den inverkar gynnsamt på bekämpandet av klimatförändringen.

Helsingfors den 20 januari 2015

Satu Haapanen /gröna

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Statsrådet har i sitt förslag beaktat riskerna med klimatförändringen och på befogade grunder föreslagit åtgärder för att genomföra lagförslaget i praktiken. Propositionen överensstämmer med parlamentariska energi- och klimatkommitténs betänkande, en energi- och klimatifärdplan fram till 2050.

Utskottet ifrågasätter i sitt utlåtande klimatlagens grundläggande syfte och betonar endast förslagets konflikter och problem, men förbigår

att klimatförändringen medför skadliga effekter också för jord- och skogsbruket.

Det som är motiverat i utskottets ställningstagande är att vi med största möjliga effektivitet bör gå in för att utnyttja existerande forskningsresultat och rapporteringen om dem.

Avvikande mening

Jag föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 januari 2015

Jari Myllykoski /vänst