

Miljöutskottet

Klimatårsberättelse 2019

INLEDNING

Remiss

Klimatårsberättelse 2019 (B 17/2019 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande och till kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet och ekonomiutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- ekonomiutskottet EkUU 2/2019 rd
- kommunikationsutskottet KoUU 4/2019 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 6/2019 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreterare Terhi Lehtonen, miljöministeriet
- miljøråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Saara Lilja-Rothsten, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Birgitta Vainio-Mattila, jord- och skogsbruksministeriet
- trafikråd Saara Jääskeläinen, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Mikko Paloneva, arbets- och näringsministeriet
- expert Tuuli Hietaniemi, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- ordförande Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- Senior Scientist Hanne Siikavirta, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- forskare Anna Sahari, Statens ekonomiska forskningscentral
- verkställande direktör Jouni Keronen, Climate Leadership Coalition
- ledande expert Matti Kahra, Finlands näringsliv rf
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- skyddsexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den första klimatårsberättelsen

Klimatlagen (609/2015), som trädde i kraft i juni 2015, är den första nationella författningen med allmänna långsiktiga riktlinjer och mål för Finlands klimatpolitik och bestämmelser om ett system för att planera klimatpolitiken. Genom klimatlagen skapades en grund för långsiktig och kostnadseffektiv planering och uppföljning av klimatpolitiken. Nu har också den nyttillträdde Europeiska kommissionen för avsikt att enligt den europeiska gröna given föreslå en europeisk klimatlag, som är den första i sitt slag och som gör det möjligt att lagfästa målet att EU ska vara klimatneutralt senast 2050.

I 7—9 § i klimatlagen föreskrivs det om ett klimatpolitiskt planeringssystem som består av en plan på lång och medellång sikt samt en anpassningsplan. Utsläppsminskningarna i den långsiktiga planen är generella och sträcker sig fram till 2050. Planen på medellång sikt för ansvarsfördelningssektorn, som ska utarbetas en gång per valperiod, innehåller däremot mer konkreta åtgärder. Till ansvarsfördelningssektorn räknas bland annat utsläppen från trafik, jordbruk, individuell uppvärmning av byggnader och avfallshantering. Utsläppen inom den sektorn tyglas genom nationella lagstiftningsåtgärder, medan den handlande sektorn som inbegriper industri och energiproduktion omfattar hela EU och utsläppshandeln är det huvudsakliga styrmedlet för att minska utsläppen inom dessa sektorer.

Enligt 14 § i klimatlagen ska statsrådet varje kalenderår lämna riksdagen en klimatårsberättelse med uppgifter om utsläppsutvecklingen inom ansvarsfördelningssektorn och om hur de mål för minskning av utsläpp som ingår i den klimatpolitiska planen på medellång sikt förverkligats och de ytterligare åtgärder som krävs för att de ska uppnås.

Enligt berättelsen kommer Finland sannolikt att nå målet för utsläppsminskning inom ansvarsfördelningssektorn för perioden 2013—2020. De nuvarande åtgärderna räcker inte till för att uppnå målen för perioden 2021—2030, utan ytterligare minskningar behövs och dessa har redan identifierats i klimatplanen på medellång sikt.

Den klimatårsberättelse för 2019 som nu behandlas är den första årsberättelse som överlämnats i enlighet med klimatlagen. Utskottet anser det vara utmärkt att klimatårsberättelsen är ett fristående dokument i förhållande till regeringens årsberättelse och därmed får den uppmärksamhet som den förtjänar.

Utskottet noterar att biträdande justitiekanslern i sitt avgörande den 28 januari 2020 (OKV/10/50/2019) har ansett att miljöministeriet har försummat sin skyldighet att lämna en klimatårsberättelse enligt klimatlagen. Trots att lagen trädde i kraft den 1 juni 2015 och berättelsen enligt lagen ska lämnas till riksdagen årligen, lämnades den första berättelsen så sent som den 19 juni 2019. Biträdande justitiekanslern påpekar för ministeriet att klimatårsberättelsen enligt klimatlagen ska lämnas till riksdagen varje kalenderår, men anser inte att ärendet ger anledning till andra åtgärder. Miljöministeriet hävdar i sin utredning att årsberättelsen inte kunde sammanställas förrän klimatpolitiken på medellång sikt hade godkänts. Beredningen inleddes därför 2018 och den baserar sig på de slutliga utsläppsuppgifterna för 2017 och på så kallade snabbbestimat för 2018. Enligt

Betänkande MiUB 1/2020 rd

ministeriet var lösningen motiverad också därför att klimatårsberättelsens uppgift inte enbart är att rapportera utsläppsdata. Rapporteringen är mer omfattande och inkluderar vid sidan av utsläppsdata även en översikt över läget i fråga om genomförandet av planen på medellång sikt.

Behoven av att utveckla klimatårsberättelsen i stort

Miljöutskottet anser att årsberättelsen är mycket viktig, eftersom den är den första i sitt slag och ökar riksdagens medverkan i utformningen av klimatpolitiken. Riksdagens medverkan till utformningen av klimatpolitiken säkerställs genom ett lagstadgat förfarande för att redogöra för planer och med hjälp av den klimatårsberättelse som lämnas till riksdagen. Också ekonomiutskottet, kommunikationsutskottet och jord- och skogsbruksutskottet anser i sina utlåtanden att klimatårsberättelsen är ett viktigt redskap för den klimat- och energipolitiska rapporteringen och diskussionen och menar att berättelsen erbjuder en bra möjlighet att regelbundet behandla aktuella klimatpolitiska frågor i riksdagen.

På samma sätt som i sitt betänkande om godkännande av klimatlagen (MiUB 22/2014 rd — RP 82/2014 rd) 2015 anser miljöutskottet att klimatlagen tillför klimatpolitiken ökad övergripande kontroll och ökar dess synlighet och betydelse i samhället. Genom att utfärda bestämmelser om ett lagstadgat planeringssystem och stärka riksdagens roll betonar man att klimatpolitiken är en viktig samhällsverksamhet. Utskottet framhåller att klimatförändringen har framskridit i oroväckande takt och att situationen på några år snabbt har blivit ännu allvarligare. Samtidigt är klimatlagen redan i behov av översyn eftersom den bygger på mål och lagstiftning som infördes och gällde vid den tidpunkt då lagen trädde i kraft, det vill säga innan klimatavtalet från Paris godkändes.

I sin särskilda rapport i oktober 2018 påpekar den mellanstatliga panelen för klimatförändringar IPCC hur allvarlig utvecklingen är och konstaterar att det krävs omedelbara krafttag för att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 °C. Målen har redan skärpts också på EU-nivå, och de bör skärpas ytterligare för att Parisavtalet ska kunna genomföras. Även om Finland och EU inte löser det globala problemet ska de främja den globala utvecklingen genom sin egen verksamhet. Mot bakgrund av den rådande situationen är det klart att den globala målnivån för utsläppsminskningar inte räcker till för att målen i Parisavtalet ska nås. EU kommer att samarbeta närmare med alla partner för att öka de gemensamma insatserna och hjälpa sina samarbetspartner att se över och genomföra sina nationellt fastställda åtgärder och utarbeta ambitiösa långsiktiga strategier. En höjning av EU:s egen målnivå ligger till grund för det här arbetet.

Klimatårsberättelsen baserar sig på den gällande klimatlagen och har utarbetats på det sätt som föreskrivs i lagen, men med hänvisning till den ovan beskrivna snabba utvecklingen ger den inte en heltäckande bild av nuläget i fråga om de totala utsläppen. I regeringsprogrammet finns en utfästelse att Finland ska vara klimatneutralt 2035, vilket kräver att ändringar görs både på klimatstrateginivå och i klimatlagen.

Planerings- och rapporteringssystemet enligt klimatlagen omfattar för närvarande ansvarsfördelningssektorn, eftersom det när lagen stiftades sågs som motiverat att begränsa styrningen så att den gäller den del av klimatpolitiken som kan hanteras genom nationella lagstiftningsåtgärder. Den handlande sektorn omfattar hela EU och inbegriper industrin och huvudsakligen också ener-

Betänkande MiUB 1/2020 rd

giproduktionen. Sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LU-LUCF-sektorn) ingår inte i EU:s regelverk om ansvarsfördelning, utan den utgör en separat helhet. Det var motiverat att lämna den utanför klimatlagens tillämpningsområde. Utvecklingen av EU-lagstiftningen i fråga om markanvändningssektorn har nu inom en kort tid lett till ett behov av ändringar för att inkludera sektorn i tillämpningsområdet för klimatpolitiken och klimatlagen.

De nationella åtgärderna för att minska utsläppen ska fokuseras på den ansvarsfördelningssektor som berörs av EU-åtagandet, alltså den icke-handlande sektorn. I regleringen av utsläppen inom den handlande sektorn ska stärkandet av utsläppshandelssystemet vara den primära åtgärden.

Miljöutskottet konstaterar att klimatförändringen utvecklas alarmerande snabbt, vilket på det hela taget har väckt behovet av att årligen få en bredare helhetsbild av utsläppsutvecklingen än vad klimatlagen i sin nuvarande form förutsätter, då lagen i huvudsak är begränsad till ansvarsfördelningssektorn och utesluter markanvändningssektorn.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska klimatlagens styreffekter stärkas. Lagen uppdateras så att målet om klimatneutralitet uppnås senast 2035 och målet för 2050 uppdateras så att det motsvarar beslutet på EU-nivå. Till lagen fogas sådana utsläppsminskningssmål för 2030 och 2040 som motsvarar utvecklingen mot klimatneutralitet. I lagen inkluderas också markanvändningssektorn, och det tas in ett mål om att stärka kolsänkorna. Miljöutskottet konstaterar att det i samband med revideringen av lagen ter sig naturligt att också uppdatera bestämmelserna om omfattningen av klimatårsberättelsen på motsvarande sätt.

I sitt utlåtande ser ekonomiutskottet det som viktigt att utveckla berättelsen så att den bättre än nu beaktar klimatpolitiken i hela dess omfattning och dess konsekvenser för ekonomin, sysselsättningen och välfärden. Trots att berättelsen är ett lagbaserat instrument får rapporteringen inte vara ett självändamål, utan det är angeläget att informationen är användbar och begriplig och att den kommer till användning. Kommunikationsutskottet betonar att lösningar som utvecklar transporterna som helhet ska sökas och rapporteras och att uppmärksamhet ska fästas vid både regional och social rättvisa. Också jord- och skogsbruksutskottet anser i sitt utlåtande att berättelsen bör bli ett så lättillgängligt och tydligt informationspaket som möjligt, så att den kan utnyttjas också i större utsträckning.

Miljöutskottet anser med hänvisning till det som anförts ovan att det är viktigt att klimatårsberättelsen utvecklas så att klimatpolitiken granskas i ett brett perspektiv och det blir möjligt att gå in på utvecklingen av alla utsläpp. Det väsentliga är inte bara en helhetssyn utan också en stark framtidsorientering; även om det är fråga om rapportering som grundar sig på lag, ska berättelsen också innehålla element som blickar framåt. Det är således viktigt att utifrån den samlade utsläppsutvecklingen rapportera hur genomförandet av åtgärderna svarar mot de skärpta målen och vilka åtgärder som krävs för att utsläppsutvecklingen ska gå i önskad riktning.

Detaljkommentarer

Utskottet konstaterar att gränsen mellan den handlande och den icke-handlande sektorn är dynamisk, vilket försvårar granskningen sektorsvis och är ett argument för att utveckla berättelsen i riktning mot en övergripande granskning av utsläppen, även om själva lagen inte gäller utsläpps-

Betänkande MiUB 1/2020 rd

handeln. Ett exempel på att gränsen är dynamisk är att utsläppen från trafiken börjar omfattas av utsläppshandeln i och med att elbilar blir vanligare. Det rör sig heller inte i övrigt om en tydlig gräns, eftersom bara en del av utsläppen från jordbruket rapporteras inom utsläppsuppföljningen för ansvarsfördelningssektorn och en del rapporteras för markanvändningssektorn. I princip är utsläppsminskningarna inom ansvarsfördelningssektorn väsentligt dyrare än inom utsläppshandeln. En alltför stel fördelning mellan utsläppshandeln, ansvarsfördelningssektorn och markanvändningssektorn höjer lätt priset på utsläppsminskningar på samhällsekonomisk nivå. Det här bör beaktas när EU:s klimatlagstiftning utvecklas. Det är viktigt att utveckla en mer systematisk granskning eller flexibilitet mellan sektorerna i framtiden både med tanke på klimatpolitikens genomslagskraft och med tanke på de anknytande kostnaderna. Det är viktigt för både den ekonomiska tillväxten och klimatet att åtgärderna är så effektiva som möjligt och att de sätts in i rätt tid. Nyckeln till genomslag i fråga om politiken för både utsläpp och kolsänkor är att åtgärderna är långsiktiga och konsekventa.

Vid sidan av uppföljningen av de klimatpolitiska kostnaderna är det viktigt att ge akt på vilken nytta som följer av klimatpolitiken på samhällsekonomisk nivå genom att investeringarna och exporten ökar och genom att sysselsättningen på dessa områden utvecklas. Bedömningen av de ekonomiska och samhällseliga konsekvenserna är en viktig del av den befintliga planeringsstrukturen för klimatpolitiken, det vill säga processen för utarbetande av planen på lång och medellång sikt och anpassningsplanen. Energi- och klimatpolitik ska alltid basera sig på evidensbaserad kunskap och motiverade bedömningar av dess kostnader och övriga konsekvenser. Utöver de samhällsekonomiska och ekologiska konsekvenserna bör man också beakta de sociala konsekvenserna, i synnerhet de som gäller inkomstfördelningen. Utskottet betonar att det i klimatårsberättelsen är viktigt att följa genomförandet av dessa bedömningar av både kostnader och erhållen nytta. Hänsyn till social rättvisa har mycket stor betydelse inom ansvarsfördelningssektorn. I annat fall kan särskilt de åtgärder som gäller den viktigaste utsläppskällan, alltså trafiken, ha mycket varierande sociala och regionala konsekvenser. Utskottet betonar dessutom att det i takt med att målen skärps och kostnaderna för klimatpolitiken ökar blir allt viktigare att ta fram oberoende information om politikens samlade effekter, också med tanke på politikens legitimitet.

Utskottet ser positivt på att klimatårsberättelsen utöver sektorsspecifika åtgärder också tar upp tvärsektoriella åtgärder. Bland dessa finns mycket viktiga metoder som kan användas inom offentlig upphandling för att främja ett genombrott på marknaden för klimatvänliga lösningar och tekniker och för att stödja kommunernas och regionernas roll. Också utsläppen från hushållens konsumtion ökar och det finns således behov av konsumtionsbaserad rapportering. Rapporteringen om uppföljningen av de konsumtionsrelaterade utsläppen har utvecklats i de nordiska länderna, åtminstone i Sverige. Utvecklingen av den nordiska uppföljningsmodellen kan bidra till styrningen av klimatpolitiken.

För att utveckla den systematiska uppföljningen behövs det över huvud taget nya tillförlitliga indikatorer. Utskottet betonar också behovet av att utöver koldioxidavtrycket, det vill säga våra konsumtionsrelaterade utsläpp, följa koldioxidhandavtrycket, det vill säga den positiva effekt som Finland genom sina tekniska eller finansiella lösningar kan bidra med på internationell nivå. Klimatförändringen är ett globalt fenomen och effekterna blir desamma oavsett var utsläppen minskar.

Betänkande MiUB 1/2020 rd

Den årliga översikten bör också röra åtgärderna inom ramen för anpassningsstrategin, eftersom de snabba förändringarna i klimatet redan har ökat behovet av att stärka klimatomställningen. Enligt halvtidsutvärderingen av anpassningsstrategin, som blev klar 2019, har medvetenheten om klimatförändringen och anpassningsbehovet ökat bland aktörerna inom förvaltningen, men hanteringen av klimatrisker är fortfarande delvis bristfällig. Genom att i större utsträckning satsa på planering och genomförande av anpassningsåtgärder är det möjligt att effektivare än för närvarande begränsa klimatförändringens skadliga konsekvenser.

Avslutningsvis

Miljöutskottet anser att den första klimatårsberättelsen enligt klimatlagen är en viktig och väl genomförd rapport om genomförandet av klimatpolitiken och att den tjänar sitt syfte som underlag för debatten i riksdagen. Berättelsen lyfter fram hur alarmerande snabbt klimatförändringen gått framåt och samtidigt hur snabbt Parisavtalet, som godkändes efter det att klimatlagen trädde i kraft, redan har skärpt målnivån för de utsläppsminskningar som behövs och hur regelverket i EU har förändrats och fortfarande förändras.

Utskottet menar att klimatårsberättelsen härfter bör bli mer strategisk och utvecklas i riktning mot en övergripande granskning av utsläppen, vilket också förutsätter att klimatlagens bestämmelser om detta ses över, eftersom lagens tillämpningsområde endast omfattar ansvarsfördelningssektorn, inte utsläppshandeln eller markanvändningssektorn. Det är viktigt att särskilt granska hur väl klimatåtgärderna har lyckats och på så sätt få ett perspektiv på huruvida åtgärderna har varit tillräckliga.

Det väsentliga är alltså att behandla dels insatserna mot de samlade utsläppen – det vill säga om klimatpolitiken över lag är effektiv och tillräcklig – dels de anknytande utmaningarna i förhållande till det mål för klimatneutralitet som uppställts för 2035 och uppnåendet av negativa utsläpp kort därefter. I takt med att målen skärps och kostnaderna för klimatpolitiken ökar blir det allt viktigare att ta fram oberoende information om politikens samlade effekter. Detta med tanke på den sociala rättvisan och politikens legitimitet i stort. Tack vare sitt fokus på framtiden blir berättelsen bästa möjliga underlag för den samhälleliga debatten i riksdagen och för främjandet av social rättvisa, konsekvens, kostnadseffektivitet och långsiktighet i klimatpolitiken.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 17/2019 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen i samband med översynen av klimatlagen i enlighet med regeringsprogrammet reviderar bestämmelserna om klimatårsberättelsen i en mer strategisk riktning så att berättelsen på bästa möjliga sätt stöder den klimatpolitiska de-

Betänkande MiUB 1/2020 rd

batten och stärker rapporteringen om hur genomförandet av åtgärderna motsvarar de skärpta målen och vilka åtgärder som krävs för att utsläppsutvecklingen ska gå i önskad riktning.

Helsingfors 6.2.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hannu Hoskonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Petri Huru saf
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Sari Multala saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Rami Lehto saf
ersättare Matias Marttinen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 1/2020 rd
Reservation

RESERVATION

Motivering

Enligt klimatlagen ska statsrådet en gång om året lämna en klimatårsberättelse till riksdagen. Med berättelsen följer man hur den klimatpolitiska planen på medellång sikt (Kaisu) utfaller.

Vartannat år ska berättelsen också innehålla en kartläggning av de politiska åtgärder som redan har införts i enlighet med den politiska planen på medellång sikt. Dessutom ges vart fjärde år en bedömning av genomförandet av anpassningsplanen och situationen i fråga om detta. Samtliga delområden ingår i den föreliggande första klimatårsberättelsen.

För det första innehåller berättelsen en bred uppsättning klimatpolitiska frågor och åtgärder som vår utskottsgrupp i allt högre grad är oroad över. Vi kan fortfarande inte godta EU:s klimatplaner. Sammantaget anser vi att den föreslagna klimatpolitiska planen är problematisk med avseende på ett flertal aspekter.

Dessutom bör det också konstateras att ett bra och dåligt exempel på detta är just det faktum att EU med tvång fortsätter och stärker det globala klimatledarskapet uttryckligen via Parisavtalet. Detta är en utveckling som vi sannfinländare inte heller kan acceptera, eftersom vi upplever att det i det stora hela är en verklig miljögaranti att garantera verksamhetsmöjligheterna för den finländska företagsamheten och industrin.

Slutligen vill vi peka på det faktum att alltför ambitiösa utsläppsmål, framför allt för transporter, kringskar hela områdets konkurrenskraft i jämförelse med andra länder. Det kan få ödesdigra konsekvenser för både vårt land och hela Europa. På lång sikt kommer framför allt de åtgärder som det nu finns vetskap om, såsom de stränga nationella förpliktelser som försvagar transportsektorns (inkl. industrins) konkurrenskraft och de överdrivna mål som ställts för transportsektorn, åtminstone inte att förbättra situationen i vårt land. Med ganska stor sannolikhet kommer vi på det här sättet att gå miste om en del av industrin i vårt land och på vår kontinent, åtminstone i ett visst tidsperspektiv. Detta beror på att EU:s utsläppsminskningsmål för 2030 är minst 40 procent av 1990 års nivå och rentav ska uppdateras så att det ligger i linje med målen i Parisavtalet. Finlands regering å sin sida driver en ännu striktare linje, det vill säga minst 55 procent av 1990 års nivå. Detta är en utveckling som vi sannfinländare inte är redo för.

Förslag till ställningstagande

Vi föreslår att utskottet föreslår följande ställningstagande:

Riksdagen förutsätter att statsrådet inte vidtar åtgärder för att genomföra den klimatpolitiska planen på medellång sikt i berättelsen och därmed inte försämrar den finländska industrins eller primärproducentens/företagarens villkor, i synnerhet till följd av alltför ambitiösa klimatkrav eller krav på minskning av utsläppen från trafiken.

Betänkande MiUB 1/2020 rd
Reservation

Helsingfors 6.2.2020

Mauri Peltokangas saf
Petri Huru saf
Rami Lehto saf