

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Parisavtalet och om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Parisavtalet och om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen (RP 200/2016 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 13/2016 rd
- kommunikationsutskottet KoUU 23/2016 rd
- ekonomiutskottet EkUU 36/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- chefsförhandlare Outi Honkatukia, miljöministeriet
- överinspektör Jenna Oja, miljöministeriet
- industriråd Timo Ritonummi, arbets- och näringsministeriet
- ordförande Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- skyddsexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands näringsliv rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det klimatavtal som ingicks i Paris i december 2015. Avtalet lyder under Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring.

Parisavtalet syftar till att hålla ökningen i den globala medeltemperaturen betydligt under två grader Celsius och att fullfölja ansträngningar att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader Celsi-

Betänkande MiUB 11/2016 rd

us över förindustriell nivå, öka anpassningsförmågan och främja klimatmässig motståndskraft och göra finansflöden förenliga med en riktning mot låga utsläpp av växthusgaser.

Genom avtalet förbinder sig parterna till att vidta ökade åtgärder för att minska utsläpp, anpassa sig till klimatförändringen och främja genomförandet av mål som uppställs i avtalet. Parterna förbinder sig till att uppnå de utsläppsminskningmål som de själva har uppställt samt utarbeta nödvändiga politiska åtgärder för att uppnå dessa mål. Utsläppsminskningmålen uppgörs och delges med fem års mellanrum, då nya mål ska vara mer avancerade jämfört med de tidigare uppställda målen. Likaså granskas tillräckligheten av utsläppsminskningar i relation till avtalets långsiktiga mål vart femte år. Parisavtalet är avsett att gälla tills vidare. Parisavtalet gäller tiden efter 2020, då Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod redan har upphört.

Europeiska unionens och dess medlemsstaters första utsläppsminskningmål som de tillsammans har uppställt för 2021—2030 verkställs genom unionens lagstiftning om klimat- och energiramen. Kommissionen har för detta ändamål lämnat lagstiftningsförslag om reformen av utsläppshandelssystemet, om medlemsstaternas utsläppsminskningar inom områden som inte omfattas av utsläppshandeln, dvs. den så kallade bördefördelningssektorn, och om integrering av sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i EU:s klimat- och energiram för 2030.

I propositionen ingår ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Parisavtalet.

För att Parisavtalet ska träda i kraft på internationell nivå förutsätts att minst 55 parter har förbundit sig till avtalet. De ska tillsammans stå för 55 procent av de globala utsläppen av växthusgaser. Tröskeln för att avtalet ska träda i kraft uppfylldes den 5 oktober 2016 och Parisavtalet träder i kraft den 4 november 2016.

Den lag som ingår i propositionen är avsedd att träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom statsrådets förordning samtidigt som avtalet träder i kraft i Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Klimatavtalet från Paris är en historisk landvinning och utskottet vill uttrycka sin stora tillfredsställelse med att avtalet snabbt träder i kraft efter en bred ratificering. Avtalsparterna förbinder sig att uppnå de utsläppsminskningmål för växthusgaser som de själva fastställt och att justera dem med fem års mellanrum för att säkerställa successiva framsteg. Målet är att se till att medeltemperaturen stiger klart mindre än 2 °C och snarare närmar sig 1,5 °C och att de globala utsläppen börjar minska så snabbt som möjligt.

Avtalet måste betraktas som en viktig milstolpe i den internationella klimatpolitikens historia. Det är första gången alla parter förbundit sig till insatser som minskar utsläppen. Av vikt är också att de två länder som släpper ut mest växthusgaser i världen, Kina och Förenta staterna, förband sig till Parisavtalet i september 2016. Parisavtalets föregångare Kyotoprotokollet, med dess skyldigheter enbart för industriländerna, kan karakteriseras som ett otillräckligt men i sig nödvändigt

Betänkande MiUB 11/2016 rd

steg på vägen mot ett globalt avtal. Parisavtalet träder i kraft den 4 november 2016. Det är ett avtal som ger mänskligheten en verklig möjlighet att ännu vända utvecklingen och förhindra den pågående globala uppvärmningen på upp till 6 °C, vilket skulle ge katastrofala följder på grund av extrema väderfenomen. Klimatförändringen är ett hot mot livsmedelsförsörjningen, levnadsförhållanden särskilt i utvecklingsländerna, den biologiska mångfalden och naturens bärkraft överlag och mot den samhällsliga stabiliteten. I många regioner, särskilt i utvecklingsländerna, skulle klimatförändringen leda till stort mänskligt lidande, försvagad stabilitet i samhällena och rentav till väpnade konflikter. När flera hundra miljoner miljöflyktingar sätter sig i rörelse ger det skakningar också i länder som är mindre utsatta för förändringarna.

Historiskt är också att undertecknandet och ikraftträdandet av Parisavtalet gick så snabbt. Avtalet öppnades för undertecknande den 22 april 2016, då bland andra EU och dess 28 medlemsstater skrev under. I dag har hela 191 länder undertecknat avtalet. Ikraftträdandet förutsatte att avtalsparter som svarar för minst 55 procent av de globala utsläppen tillträder avtalet. Gränsen nåddes den 5 oktober 2016 och avtalet träder i kraft 30 dagar efter det datumet, det vill säga den 4 november 2016. Avtalet har redan ratificerats av 81 avtalsparter som står för 60 procent av de globala utsläppen. Det visar förhoppningsvis att det finns en större förståelse än tidigare för det nödvändiga i att stoppa klimatförändringen och för att minska alla utsläpp. Utskottet understryker vikten av den omfattande ratificeringen såväl för målet att minska de globala utsläppen som för strävan att ge företagen mer jämlika förutsättningar och främja den växande marknaden för ren teknik. De nationella bidrag som hittills meddelats räcker dock inte för att uppnå målen för avtalet. Därför är den i avtalet ingående skyldigheten att justera de nationella bidragen med fem års mellanrum av största vikt och måste genomföras trovärdigt och öppet.

Avtalsprocessen tog avstamp i FN:s klimatkonvention och utskottet framhåller att framgången, efter stunder av frustration, torde ge stabilitet åt klimatpolitiken och förläna klimatinsatserna större social acceptabilitet och genomslag globalt. Parisavtalet lägger ansvaret för genomförandet av bidragen på de nationella parterna och på varje enskild regering. Avtalet innefattar ett rapport- och uppföljningssystem och de egentliga åtgärdsbesluten fattas på nationell nivå. Det ratificerade avtalet utgör likväl ett globalt fundament för nationella kolneutrala och framtidsbyggande insatser.

Sedan 1880 har temperaturen på jorden stigit med i snitt 0,85 °C. I Finland och övriga Europa är ökningen något större. De senaste decennierna har uppvärmningen accelererat särskilt på det norra halvklotet, vilket väckt ökande oro för att glaciärisen ska smälta och permafrosten tina, vilket kan förvandla vissa områdestyper till utsläppskällor.

Temperaturökningen varierar i olika delar av världen och beroende på årstid. Ökningen är störst vintertid i länder på de nordliga breddgraderna, inklusive Finland. Mellanstatliga panelen för klimatförändringars (IPCC) beräkningar visar att temperaturen hotar öka upp till 7 grader fram till slutet av århundradet, om vi inte mycket snabbt lyckas få ned utsläppen. Alla globala koldioxidutsläpp bör fås ned till noll före 2050 och alla utsläpp av växthusgaser måste upphöra någon gång mellan 2060 och 2080.

Enligt preliminära bedömningar bör EU:s och de övriga industriländernas utsläppsminskningsmål vara 95—115 procent under nivån för 1990. Enligt en färsk studie beställd av Sitra¹ borde

Betänkande MiUB 11/2016 rd

EU:s utsläppsminskningmål vara att senast 2030 komma ned till 47—75 procent av nivån för 1990 och senast 2050 ligga på 88—164 procent under 1990 års nivå. Finlands mål borde vara att minska utsläppen med 60 procent senast 2030 och med 130—150 procent senast 2050, vilket också innebär ett betydligt större roll för de negativa utsläppen, dvs. kolsänkorna. EU:s nuvarande mål, att minska utsläppen med 40 procent fram till 2030 och med 80—95 procent fram till 2050, är enligt studien inte tillräckligt, utan målen måste skärpas. En central utmaning är att tiden är så kort. Till följd av den kumulativa processen och av det faktum att koldioxid bevaras länge i atmosfären måste utsläppen i praktiken upphöra inom trettio år.

Utskottet framhåller dock att en åtstramning av utsläppsminskningmålen främjar utvecklingen och införandet av behövlig teknik och medför stora möjligheter för Finland, som går i främsta ledet när det gäller miljöteknik. Globalt är ren teknik en av de snabbast växande sektorerna och genomförandet av Parisavtalet ger marknadstillväxten ytterligare fart. Finland är ett av de ledande länderna inom ren teknik och nu gäller det att behålla och stärka den positionen. Den finländska marknaden för ren teknik betjänar i dag främst den tunga industrin. Marknaden måste framöver inkludera också klimatvänliga produkter och tjänster för andra kundgrupper.

Näringslivet befinner sig i omvandling och i allt högre grad har också investerarna börjat väga in riskerna med placeringar i kolbaserade objekt och granskar dem på samma sätt som riskerna som gäller klimatförändring, teknik och ekonomi. Efterfrågan på ren teknik blir således allt större. I takt med att marknaden växer kommer också priserna att sjunka, vilket ytterligare ökar efterfrågan på nya tekniker. Det behövs satsningar på forskning och produktutveckling för att Finland ska kunna dra nytta av den växande marknaden. Många uppskattningar visar dessutom att det kan bli billigare att minska utsläppen snabbare än vad som föreslagits, i stället för att först efter 2030 inleda en accelererande utsläppsminskning. De minskningar som avtalats hittills har, kanske något överraskande, kunnat genomföras snabbare än planerat.

Finland har goda förutsättningar för en mer ambitiös utsläppsminskning än de gällande målen ger för handen. Också statsminister Sipiläs regeringsprogram har mål som är mer ambitiösa än EU-målen, däribland att användningen av kol slopas i energiproduktionen och den inhemska användningen av importerad olja halveras under 2020-talet och att andelen förnybara bränslen i trafiken ska öka till 40 procent fram till 2030.

Den klimatlag som trädde i kraft 2015 är ett användbart verktyg i strävan att nå de nationella utsläppsminskningmålen. Lagen ger regeringen och riksdagen möjlighet att nå målen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Klimatlagen ger ramarna för ett politiskt beredningssystem och långsiktiga planer, vilket i sin tur tillåter att det progressiva genomförandet av målen för Parisavtalet granskas i ett långtidsperspektiv. I lagen fastställs att utsläppen ska minska med minst 80 procent fram till 2050 jämfört med 1990 års nivå. Det målet måste med tiden tas upp till ny granskning, om de EU-mål som fastställts utifrån de nämnda beräkningarna konkretiseras.

Vid sidan av de nationella lösningarna måste hela EU:s lagstiftning utvecklas i en riktning som stöder övergången till en koldioxidsnål värld. En av dagens utmaningar är att användningen av

1 Climate Analytics, 2016: What does the Paris climate agreement mean for Finland and the European Union?

Betänkande MiUB 11/2016 rd

fossila bränslen är förmånlig till följd av det låga oljepriset. Utsläppshandelssystemet var avsett som ett centralt styrmedel men fungerar i dag inte som planerat. Det har ingen effektiv styreffekt i riktning mot förnybara teknik i ett läge med låga priser på kol och utsläppsätter. Finland måste påverka EU:s klimat- och energipolitik och själv arbeta för att utsläppshandelssystemet och andra styrsystem aktivt uppmuntrar till klimatsatser. Ett tillräckligt högt pris på utsläppsätter skulle ge ekonomin en klar signal och ett skäl att inom olika sektorer planera ökad användning av förnybar energi och förbättrad energieffektivitet.

En utsläppssnål framtid kräver vidare att finansieringsmekanismerna och de offentliga forsknings- och produktutvecklingssatsningarna riktas in till förmån för användning av förnybar energi och främjande av utsläppsfria lösningar. Också konsumenterna och industrin måste uppmuntras genom ekonomiska styrmedel.

Vi har redan i dag den teknik som krävs för ett samhälle baserat på förnybar energi. Det enda som egentligen måste till är en effektiv metod att lagra elektricitet. Det är viktigt att utveckla lagringstekniken, eftersom Finland måste lagra förnybar energi över vintern, medan det i sydligare länder räcker att lagra energin över natten. Skogen är av avgörande betydelse för Finland. Vi måste säkerställa att naturresurserna räcker till och göra det möjligt att nå målen för skyddet av den biologiska mångfalden. Utsläppsminskningarna får därför inte baseras endast på en bioekonomi som grundar sig på användning av biomassa, om man vill se till att naturresurserna räcker till och skydda den biologiska mångfalden enligt uppställda mål. Utskottet framhåller att det kommer bli svårare och dyrare att genomföra utsläppsminskningar inom den sektor som står utanför utsläppshandeln än inom utsläppssektorn. Avgörandena måste kunna beakta målen för bioekonomin och samtidigt sporra till en hållbar återväxt och förnyring av skogarna.

Enligt det internationella energioorganet IEA:s analys måste en tredjedel av de utsläppsminskningar som krävs fram till 2040 fås till stånd genom energieffektivitet. I organets senaste rapport framhävs det att det inte finns förutsättningar för en realistisk och kostnadseffektiv energi- och klimatpolitik utan betydande insatser för ökad energieffektivitet. Dagens låga energipris försvagar viljan att investera i energisparande, men trots det visar statistiken för 2015 att energieffektiviteten har förbättrats. IEA understryker att det är ett bevis på att politiska insatser är nödvändiga och får genomslag. Också Kina har satt i kraft en betydelsefull energieffektivitetspolitik. De utsläpp som undvikits genom Kinas insatser för ökad energieffektivitet motsvarade enligt IEA:s statistik redan i fjol Japans totala årliga utsläpp.

Genom Parisavtalet har industriländerna förbundit sig att stärka samarbete avseende utveckling och överföring av teknik och tillhandahålla finansiella resurser för att bistå parter som är tillväxtländer både i fråga om dämpningen av och anpassningen till klimatförändringen. Vid Parismötet utlovades — som en bekräftelse av samma löfte vid klimatomötet i Köpenhamn — en höjning av de årliga klimatbidragen till 100 miljarder dollar senast 2020. Enligt OECD uppgick klimatbidragen 2013 till 52 miljarder dollar, varav 16 procent gick till anpassningsåtgärder. Utskottet vill betona att EU och Finland måste fullgöra sina rättvisa bidragsskyldigheter.

Utskottet framhåller avslutningsvis att Parisavtalet måste anses vara ett historiskt framsteg i och med att det förbinder alla länder i världen till insatser för att bekämpa klimatförändringen och utgör en konkret möjlighet att stoppa den katastrofala uppvärmningen av jorden. Då efterfrågan på

Betänkande MiUB 11/2016 rd

rena lösningar ökar kan avtalet också ge den finländska energi- och miljötekniksektorn avsevärda affärsmöjligheter. Parisavtalet ger möjlighet att sammanlänka de internationella utsläppshandels-systemen och fastställer också en mekanism för att främja begränsning av utsläpp av växthusgas-er och för att stödja en hållbar utveckling. Det bidrar till globalt jämlika konkurrensvillkor, kost-nadseffektiv minskning av utsläppen och utjämning av kostnaderna för utsläppsminskningarna på global nivå.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner avtalet i proposition RP 200/2016 rd till den del det hör till Finlands behörighet.

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 200/2016 rd utan ändringar.

Helsingfors 20.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Susanna Huovinen sd
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä saf
medlem Pertti Salolainen saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.