

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2010 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 i ärendet till framtidsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- projektchef Pirkko Heikinheimo, statsrådets kansli
- överinspektör Markku Kinnunen, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Jaakko Ojala, miljöministeriet
- professor Antti Asikainen, Skogsforskningsinstitutet
- specialforskare Jari Liski, Finlands miljöcentral
- forskarprofessor Ilkka Savolainen, Statens tekniska forskningscentral
- professor Peter Lund, Aalto-universitetet tekniska högskolan

- projektforskare Ville Lauttamäki, Framtidens forskningscentral/Åbo universitet
- branschdirektör Teija Lahti-Nuuttila, Tekes - utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
- verkställande direktör Juha Vanhanen, Gaia Group Ab
- energikonsulteringsdirektör Heli Antila, Pöyry Management Consulting Ab
- ledande expert Sami Tuhkanen, Jubileumsfonden för Finlands självständighet
- miljöchef Maija Hakanen, Finlands Kommunförbund
- ledande expert Riitta Larnimaa, Finsk Energiindustri rf
- energi- och klimatexpertchef Ahti Fagerblom, Skogsindustrin
- klimatansvarig Venla Virkamäki, Finlands naturskyddsförbund
- författare Risto Isomäki.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av:

- Livsmedelssäkerhetsverket EVIRA
- professor Hanna Nohynek, Tammerfors universitet
- ABB Ab
- Nokia Siemens Networks.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter

Utskottet ser på framtidsredogörelsen som ett viktigt och nödvändigt dokument och på klimatförändringen som århundradets största hot mot mänskligheten och hela planeten. Strategin utgår från att hotet är så pass allvarlig och akut att det måste ge utslag i politiken för att bekämpa det. Finland bör således i rättvisans namn dra sitt strå till stacken för att minska sina utsläpp och hjälpa till för att stoppa och minska utsläppen globalt. Det är bra att beredningsprocessen för redogörelsen har varit inkluderande, anser utskottet. Redogörelsen tjänar som ett bra underlag för debatt och beslut i och med att den motiverar målen på sikt och anger konkreta och vägledande metoder för att nå dem. De konkreta metoderna har dessvärre fått för lite plats. Skogarnas och näringsproduktionens roll skulle också de ha krävt en mer ingående bedömning.

Det är utmärkt att vi också i Finland nu har en framtidsredogörelse som sträcker sig till mitten av seklet och till och med ännu längre, med visioner för en utsläppssnål framtid. Att stävja klimatförändringen är en av de största politiska frågorna i hela Europa. Den egentliga klimat- och energistrategin och målen i den sträcker sig huvudsakligen till 2020, strategiskt sett alltså över ett kort tidsspänn. Många av de faktorer som inverkar på klimatpolitiken kräver att målen ställs på längre sikt. Samhällsstrukturen är ett exempel på en mycket bestående struktur som det är svårt att ändra i en hast. Också investeringarna i energiproduktionsanläggningar har bundits upp för flera tiotal år. Valen kan utesluta vissa utvecklingsvägar och till och med betyda att kravet på energieffektivitet inte fullbordas. Utskottet poängterar att det är nu som vi avgör framtiden. De beslut vi fattar i dag binder upp oss långt in i framtiden. Det är således nödvändigt att ha ett långsiktigt perspektiv och en strategi, och vägen från en strategi som sträcker sig till 2020 bör konsekvent stakas ut till mitten av seklet.

Klimatförändringen går inte att stoppa utan betydande utsläppsminskningar i utvecklingsländerna, men industriländerna bär det största ansvaret för uppvärmningen hittills. Redogörelsen inskräper att klimatpolitiken är en global moralfråga som sträcker sig över generationer. Utskottet instämmer, men poängterar samtidigt att klimatpolitiken också bör ses som en starkt näringspolitisk möjlighet. En utsläppsfri och utsläppssnål framtid innebär ett systemskifte inom energiproduktionen av samma mått som den industriella revolutionen. Vi måste vända den i en möjlighet också med tanke på konkurrenskraften och en hållbar utveckling.

Redogörelsen ger en bra beskrivning av klimatförändringen som process och av fakta, osäkerheter och prognoser kring förändringens orsaker och verkan. Det väsentliga är att klimatsystemet innehåller återkopplingsmekanismer med en nettoeffekt som ser ut att påskynda uppvärmningen. Hittills har till exempel en dryg tredjedel av de koldioxidutsläpp som människan orsakat sugits upp i haven. Med förändrade omständigheter kan en faktor som tidigare fungerat som sänka plötsligt bli en källa till växthusgaser: till exempel havets förmåga att binda kol försvagas sannolikt när klimatet och haven värms upp. Fenomenet kallas återkoppling.

Det finns fortfarande en lång rad osäkerhetsfaktorer kring klimatförändringen, men det råder ett brett samförstånd mellan vetenskapsmän i världen om fenomenets grunder. Det väsentliga är att också om utsläppen stoppades omedelbart, fortsätter tidigare utsläpp att inverka på klimatet i hundratals år allraminst. Det finns en bred samsyn mellan experter om att klimatförändringen betyder ett allvarligt hot mot mänsklighetens framtid. I enlighet med försiktighetsprincipen bör hotets allvarighet ses som en adekvat anledning att skrida till åtgärder. Klimatförändringen kan vara en kumulativ självmatande process som på grund av denna sin natur skyndsamt måste stoppas. Konsekvenserna av en uppvärmning på mer än två grader skulle sannolikt vara katastrofala och förändra mänsklighetens framtid. Inte

ens ett tvågradersmål är helt säkert, men det kan anses politiskt realistiskt. Målet är därmed dels en vetenskaplig, dels en politisk och moralisk fråga.

De internationella klimatförhandlingarna

Genom Köpenhamnsåtagandet läggs EU:s mål för begränsning av medeltemperaturen på jordklotet fast vid två grader Celsius jämfört med förindustriell tid för att undvika de värsta konsekvenserna av klimatförändringen. Åtagandet är ett försiktigt steg mot en juridiskt bindande klimatkonvention, som bör genomföras 2013 när den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet löper ut. Köpenhamnsåtagandet har inte officiellt antagits som ett partsbeslut mellan de konventionsslutande parterna och därför bör den centrala substansen tas upp i de förhandlingstexter som en bindande konvention ska kunna byggas upp på så snart som möjligt, senast 2011. Förtroendet för en global konvention måste stärkas redan i Mexico för att ett konkret resultat ska vara möjligt.

Det väsentliga är att vi fortfarande kan nå tvågradersmålet. Klimatkatastrofen kan avvärras. Det kräver globala och tillräckligt omfattande insatser för att minska utsläppen. Kostnaderna för utsläppsminskning bedöms vara betydligt lägre än för förlusterna på grund av en okontrollerad uppvärmning. EU har en större roll än vad dess storlek motiverar som aktivt pådrivande kraft och strateg vid internationella klimatförhandlingar. Finland bör göra en fortsatt aktiv och stark insats i den internationella klimatpolitiken för att de globala målen ska nås och de internationella förhandlingarna ge resultat. Om vi misslyckas med att minska utsläppen globalt, måste nya framtidsvisioner tas fram.

Alla scenarier i framtidsredogörelsen utgår från att utsläppen kommer att minska globalt. De är mycket försiktiga och räknar med mycket små förändringar. Utskottet anser att utgångspunkten är motiverad. Scenarier brukar i princip också inbegripa de värsta möjliga alternativen. Det leder inte nödvändigtvis till resultat. I ett moraliskt perspektiv kan det vara mer motiverat att

koncentrera sig på de bästa visionerna och överlag på möjligheterna att genomföra förändringar och på de positiva effekterna.

Utskottet noterar att scenarierna bara tjänar som illustrationer i redogörelsen och att de inte avsetts som några alternativ, för att inte tala om att någon trend skulle ha valts eller bör väljas för uppföljning eller som mest sannolik. Det är fundamentalt att inse att klimatförändringen i större eller mindre grad kommer att påverka all mänsklig aktivitet, vår livsstil och våra konsumtionsvanor, beroende på fråga. Det är också en väsentlig aspekt att den teknik som behövs för att minska utsläppen till stor del redan är på plats. Det är fullt möjligt att skära ner utsläppen och ändå bevara välfärden. Scenariearbetet visar emellertid att målen kan nås på olika vägar, som alla också innebär utmaningar. För att målen på sikt ska nås måste det skyndsamt åtgärder till och därför bör redogörelsen ge ett underlag för beslutsfattandet.

Redogörelsen kan bidra till en nödvändig samsyn genom att tillhandahålla lämpliga bygstenar och stärka uppfattningen om fördelarna med samförstånd. Klimatförändringen kräver att vi lägger om våra konsumtionsvanor och produktionsmetoder och kan betyda att det behövs mycket större förändringar än hittills och därmed ett samstämmighetsbaserat tillvägagångssätt, utan att överdriva den förestående förändringen.

Samtidigt kommer den allmänna instabiliteten och konfliktkänsligheten sannolikt att öka om klimatförändringen fortskrider mycket snabbt. I första fasen innebär klimatförändringen ett allvarligt hot, inte minst för utvecklingsländerna. De fattigaste utvecklingsländerna är starkast beroende av jordbruk och på grund av sin stora sårbarhet har de dålig anpassningsförmåga. Om stora områden blir livsodugliga, kan storskaligt flyktingskap bli följden. Eventuella okontrollerade migrationsströmmar kan leda till ökad instabilitet över lag. Migrationen påverkar miljöns bärkraft, men har också betydande ekonomiska och sociala konsekvenser både i de samhällen som utflyttningen sker från och i de samhällen som är mottagande part. Världens be-

folkning ökar med drygt 80 miljoner människor per år och av dem finns 90 procent i utvecklingsländer. Följderna av en okontrollerad befolkningstillväxt i kombination med klimatförändringen gör det svårare att motarbeta förändringen. En sådan utveckling kan få många slag av återverkningar också för Finland redan inom redogörelsens tidsperspektiv.

För att kunna efterleva en heltäckande konvention kräver utvecklingsländerna omfattande finansiellt stöd och teknologiöverföring för nödvändiga investeringar. Redogörelsen beaktar behovet av stöd till utvecklingsländerna för att de ska nå klimatmålen och av nödvändiga extra medel för ändamålet. Det behövs mer tekniköverföring och det måste gå att hitta lämpliga finansiella lösningar för det. Utvecklingsländerna måste få hjälp med att ta emot och utnyttja ny teknik, liksom också med att bedriva en hållbar klimatpolitik. Omkring en femtedel av utsläppen i världen härrör från avskogning i tropikerna och av skogarnas försämrade kollager, särskilt i utvecklingsländer.

Det är alltså fortfarande viktigt med offentlig finansiering för att stödja utvecklingsländernas funktionsberedskap, främja en gynnsam investeringsmiljö och stödja framför allt anpassningen i de fattigaste länderna. Anpassningen till klimatförändringen måste lyftas fram i kampen mot fattigdom och i en rättvis utvecklingspolitik. Privata investeringar förväntas i sin tur täcka in största delen av det finansiella behovet inte minst när det gäller utvecklingsländernas industrier och möjligheter att minska utsläppen från energiproduktion.

Ett starkare kunskapsunderlag

Det är viktigt att stärka kunskapsunderlaget med tanke på klimatpolitikens resultat och effektivitet på sikt. Kunskapen om klimatmekanismerna är relativt ny och kunskapsbehovet fortfarande stort. När vi försöker lösa problemet ger vi ofta upphov till nya problem. Den vetenskapliga kunskapens osäkerhet måste erkännas och tidigare beslut bedömas på nytt och i förekommande fall ändras. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om

klimatstrategin och understryker att den klimatvetenskapliga forskningen går så fort framåt att det är ett problem att få fram den nyaste kunskapen till underlag för politiska beslut. Klimatförändringen är en så pass stor utmaning för mänskligheten att vetenskapliga forskningsrön måste kunna sammanställas snabbare i en form som beslutsfattarna kan utnyttja. För den mellanstatliga klimatpanelen IPCC är utmaningen enorm, eftersom det handlar om att sammanföra resultat från forskare i olika länder i världen.

Det krävs mycket forskning till exempel om kolsänkornas roll i framtidens klimatpolitik. Vid internationella klimatförhandlingar är skogen i en nyckelposition med tanke på klimatpolitiken, eftersom de tropiska regnskogarna spelar en mycket stor roll för utsläppen och man vill få fram bättre mekanismer för att skydda dem. I det sammanhanget har flera alternativ förts fram för var sänkorna ska ingå i det kommande systemet. Utan en vetenskaplig förståelse för hur sänkorna fungerar går det inte att fatta rationella beslut om dem.

I sina prognoser har IPCC inte beaktat vilken inverkan klimatuppvärmningen har på kolets frigörelse ur marken. Enligt en färsk finländsk undersökning¹ finns det betydande skillnader i temperaturkänsligheten mellan kolfraktionerna i marken; en 10–20 år gammal fraktion av betydande storlek är synnerligen temperaturkänslig, medan en liten ung fraktion och en stor gammal fraktion inte är särskilt temperaturkänsliga. Av den anledningen kommer kollagrens sönderfall i marken att intensifieras om temperaturen under 2000-talet stiger mer än man tidigare räknat med. Det finns risk för att marken i skogarna förvandlas från kolsänka till kolkälla. För att kompensera det intensifierade sönderfallet bör 100–120 procent mer kol lagras i marken, men skogarnas tillväxt förväntas inte öka med mer än högst 60 procent. De nya forskningsresultaten måste beaktas i målen för ökad förnybar energi på ett sådant sätt att kollagren i marken inte

¹ Temperature sensitivity of soil carbon fractions in boreal forest soil, Kristiina Karhu et al., *Ecology* 91(2), 2010

minskar mer än absolut nödvändigt. Den här aspekten ska alltså också vägas in när man planerar för ökad användning av hyggesrester, inte minst rotvärtor och stubbar.

Utskottet har redan i sina tidigare utlåtanden poängterat att vetenskaplig kunskap alltid är ofullständig och osäker. Vetenskapen kompletterar sig själv genom kritisk utvärdering. Men beslutsfattarna måste utgå från den bästa tillgängliga kunskapen och tillämpa försiktighetsprincipen.

I Finland har man satsat särskilt på bättre samordning mellan sektorsforskningsinstituterna och faktiskt uppnått vissa resultat. Klimatpolitiken måste på grund av de enorma utmaningarna omfatta alla sektorer och aktörer och därför är en samordning fortsatt angelägen.

Utskottet tillstyrker redogörelsen på den punkten att målet bör vara att tillsätta en tvärfacklig expertgrupp för att bevaka utvecklingen i klimatvetenskap, klimatteknik och klimatpolitik. Gruppen ska lämna statsrådet rapporter och rekommendationer till stöd för beslutsfattandet.

Ambitiösa mål och potential för hållbar tillväxt

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande (MiUU 9/2009 rd) om klimatstrategin 2020 och anser att det i en framtidsvision är viktigt att ställa som strategiskt mål för Finland att bromsa energikonsumtionen och få den att minska, förbättra energieffektiviteten, arbeta för en utsläppsfri energiekonomi och utnyttja den internationella marknadspotential som brytningen i energisektorn gett upphov till. För att skaffa oss konkurrensfördelar på den internationella marknaden krävs det modiga och konkreta nationella mål som skapar efterfrågan på hemmamarknaden och ger en referensram för en bredare marknad. Många länder i Europa har lyckats skapa en betydande mängd arbetstillfällen kring förnybar energi genom att först stödja uppkomsten av en hemmamarknad, på kort sikt till och med genom dyrköpta inmatningstariffer. Men de har fått sina satsningar tillbaka genom tillväxten i den nya exportindustrin.

Målet i redogörelsen att minska Finlands utsläpp med 80 procent från nivån 1990 fram till 2050 som ett led i det internationella samarbetet är pragmatiskt och motiverat. På de grunderna skulle målet kunna vara ännu mer ambitiöst. Framtidsredogörelsen pekar ut på vilka punkter en minskning av utsläppen kan bidra till välfärden. Tillväxtpotentialen måste lyftas fram för att skapa den nödvändiga samsynen i frågan. Klimatpolitiken och välfärden stöder varandra.

EU och medlemslandet Finland har i enlighet med Europeiska rådets riktlinjer ställt som mål för de internationella klimatförhandlingarna att begränsa ökningen i medeltemperaturen på jordklotet till under 2°C jämfört med förindustriell tid. För att målet ska nås bör det bindande utsläppsmålet för hela ekonomin i de utvecklade länderna vara att minska växthusgasutsläppen med 25—40 procent från basåret 1990 till 2020 och med 80—95 procent fram till 2050.

Utskottet framhöll i sitt utlåtande om klimatstrategin att klimat- och energistrategin 2020 samtidigt visar vägen till 2050, dvs. den representerar tillsammans med framtidsredogörelsen en samsyn om framtida, mycket betydande utsläppsminskningar. Sett ur denna synvinkel är till exempel ambitionen att höja energieffektiviteten med 20 procent fram till 2020 ett minimikrav. För att Finland enligt målet i strategin ska vara ett ledande land på energieffektivitet 2020 krävs det så vitt utskottet kan se mer ambitiösa, förutseende och konkreta åtgärder än vad strategin kommer med.

Utskottet vill gärna se en mer ambitiös framtidsvision än strategin för att säkerställa att vägen går mot en kolsnål ekonomi. Målen i EU:s klimat- och energipaket att minska utsläppen med 16 procent i den icke-utsläppshandlande sektorn och höja andelen förnybar energi till 38 procent och energieffektiviteten till 20 procent är bara etapper på vägen till målet 2020. Det är klart att utsläppsminskningarna fortsätter att gälla och därefter skärps för att målet om minst 80 procent ska nås fram till 2050. Det är också fortsatt möjligt att skärpa EU:s gemensamma minskningsmål till 30 procent fram till 2020.

Framtidsredogörelsen har siktat inställt på 2050 och klimat- och energistrategin på 2020 och då kan man fråga sig om det behövs några etapper på vägen. Det behövs etappmål för att minska utsläppen både på EU-nivå och nationellt, till exempel till stöd för de åtgärder som är nödvändiga inför 2030 och 2040. För- och nackdelarna med en klimatlag av brittisk modell och dess lämplighet för finländska förhållanden bör utredas.

Det är viktigt att bedöma hur kostnadseffektiva olika styrmekanismer är och därför bör nya styrmekanismer införas. För att vindkraftsmålen och många andra mål för förnybar energi ska kunna genomföras måste styrmekanismerna bli effektivare och strukturerna ses över, för på marknadsvillkor kommer målen inte att nås, åtminstone inte på kort sikt. En inmatningstarriff för vindkraft är under beredning och bör tas i bruk så fort som möjligt. Man bör också fördomsfritt prova ut marknadsdrivna insatser som bedöms som betydligt lönsammare än traditionella stödåtgärder typ investeringsstöd. De marknadsdrivna insatserna går ut på att stödja och katalysera processen för att omvandla insatser i marknadsprodukter och för marknadstillväxt medan volymstöden gäller upphandling av apparater utan egentliga krav på att omsätta någonting i kommersiella varor.

En hållbar klimatpolitik

Hur ser en hållbar utveckling ut

Utskottet konstaterar att Finlands samhällsekonomi domineras exceptionellt starkt av det mervärde som naturresurserna ger. Efterfrågan på resurser kommer att öka i framtiden. När klimatet förändras kommer vattenresurserna att spela en viktigare roll än någonsin och våra skogstillgångar att få en helt ny betydelse som kolsänkor. Vi måste se om våra ekosystem så att de kan generera välfärd också i framtiden och samtidigt bevara mångfalden i naturen. Det bör ingå i vår framtidsvision att göra Finland till en framgångsrik bioekonomi med högt mervärde. Det behövs styrmekanismer som bidrar till en avsevärd ökning i andelen utsläppsreducerande för-

nybar energi i Finland. Enligt redogörelsen ska vi fortsatt bygga ut andelen förnybar energi så att den 2050 är minst 60 procent av den slutliga energiförbrukningen.

Utskottet anser att man måste se närmare på skogarnas roll i kampen mot klimatförändringen än vad regeringen gör i sin redogörelse. Finlands möjligheter att ersätta fossila bränslen med förnybara råvaror bygger i långa stycken på skogarna. Inom ramen för den internationella klimatkonventionen är användningen av skogarna med tanke på biodiversiteten och skogarnas framtida roll som kolsänkor viktiga frågor för Finland. Minst lika viktig är den strategi för myr- och torvmarker som är under beredning och som ska skapa en samsyn om hur myrmarker, myrnaturen och torvmarker kan användas på ett allsidigt och hållbart sätt och hur olika behov av att utnyttja myrar och torvmarker ska samordnas. Enligt Statistikcentralens nya rapport² uppgår växthusgasutsläppen från användning och förbränning av torv under de senaste åren (variationer årsvis) till ca 10 milj. ton CO₂-ekvivalenter, alltså omkring 20 procent av energisektorns totala utsläpp (energiesektorn totalt 55 milj. ton CO₂-ekvivalenter).

Redogörelsen lyckas med att komprimera flera centrala element av klimatpolitiken. Inte minst framställningen om en hållbar klimatpolitik i kapitel 5 är bra, där det konstateras att det behövs en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar klimatpolitik. I många fall har man försökt lösa problemen på sätt som skapat nya problem på annat håll. En klimatpolitiskt motiverad åtgärd kan vara ett problem på grund av sina andra verkningar (till exempel negativa konsekvenser för biodiversiteten, användningen av energi eller råvaror, buller o.likn.). De negativa effekterna kan också visa sig först på sikt, eller i ett globalt perspektiv på annat håll (användning av palmolja och andra råvaror som lämpar sig för matproduktion för att producera biobränsle). Klimatförändringen har snabbt fått stor tyngd och därmed har de motstridiga effekterna av oli-

² Statistikcentralen/Nationell inventarierapport om utsläpp av växthusgaser 2010 (www.stat.fi)

ka åtgärder i vissa situationer också starkt lyfts fram.

Vi måste utan omsvep erkänna att det kan finnas interna politiska motsättningar och bör därför satsa speciellt på utvärdering av miljökonsekvenserna, eller snarare en samlad bedömning av en hållbar utveckling som ett integrerat led i en hållbar klimatpolitik. Det brådskar med insatser mot klimatförändringen och därför är det en särskilt stor utmaning att se till att det finns en samsyn om politiken. Vi måste erkänna möjligheten till misstag och skapa bättre beredskap för att lägga om politiken om det visar sig motiverat. Synergifördelar och kapacitet för att hitta bra lösningar på eventuella konflikter kan komma att spela en nyckelroll i klimatpolitiken. Bedömningen av klimatpolitikens miljökonsekvenser behöver fördjupas och uppföljningen av konsekvenserna och olika klimatpolitiska styrmekanismers effektivitet undersökas.

Det gäller att se inte bara på miljöhållbarheten utan också på åtgärdernas samhälleliga hållbarhet. Utvecklingsländerna och de mindre bemedlade delarna av befolkningen i alla länder drabbas först och hårdast av de negativa effekterna av klimatförändringen. På grund av utsläppsminskningarna stiger priset på energi och prisstegringens indirekta konsekvenser får relativt sett störst effekt för människor med de lägsta inkomsterna. Effekten stärks av att tyngdpunkten i beskattningen förskjuts mot konsumtion. De sociala konsekvenserna av klimatpolitiken kan göras mer rättvisa med hjälp av tillgängliga styrmekanismer.

Hur påverkas biodiversiteten

Vi måste också erkänna att det finns en korrelation mellan klimatförändringen och biodiversiteten och omsätta den i konkreta åtgärder på global, regional och nationell nivå. Det finns redan framforskad information om hur klimatförändringen påverkar biodiversiteten. Biotoper och arter är hotade trots att medeltemperaturen på jordklotet inte har stigit med mer än 0,7°C. Vi bör ställa lösningar som ger synergifördelar som mål: skydda och restaurera ekosystem och samtidigt stävja klimatförändringen (dubbel nytta)

och anpassa oss till klimatförändringens konsekvenser (trippel nytta). Sunda ekosystem klarar bättre av klimatförändringen.

Statsrådet fattade 2006 ett principbeslut om en strategi för skydd och hållbart nyttjande av naturens mångfald i Finland 2006—2016. Man åtar sig att stoppa utarmningen av biodiversiteten i Finland fram till 2010, stabilisera den positiva utvecklingen av Finlands naturstatus inom 2010—2016, förbereda sig för globala miljöförändringar som hotar Finlands natur fram till 2016, inte minst klimatförändringen, och stärka Finlands roll i arbetet för att bevara biodiversiteten globalt genom internationellt samarbete.

Finland och EU har inte nått sitt mål att stoppa utarmningen av biodiversiteten fram till 2010. Därför har kommissionen berett en ny vision för biodiversiteten fram till 2050. Miljöministeriet godkänner i sina slutsatser den 15 mars 2010 en förlängning på 10 år för EU:s mål, dvs. att utarmningen av biodiversiteten och ekosystemtjänsterna i EU ska ha stoppats fram till 2020. Ekosystemen ska restaureras i största möjliga utsträckning och EU ska vidta effektivare åtgärder för att hindra utarmningen av jordklotets biodiversitet.

Det är av största vikt att skyddet för biodiversiteten stärks med en ny vision som sträcker sig ända bort till 2050 och som stöder ett aktivt internationellt samarbete för att värna biodiversiteten globalt. Målet är mycket aktuellt, eftersom FN har utlyst 2010 som internationellt biodiversitetsår. Syftet är att höja den allmänna medvetenheten om biodiversitet och faktorer som hotar den och att åter föra upp frågan på den internationella politiska agendan.

Ekoeffektivitet i samhällsstrukturen och transportsystemet

För en effektiv och hållbar klimatpolitik är det nödvändigt att identifiera "klimatfaktorn" i alla lösningar och att identifiera och utvärdera faktorn och anknytande miljökonsekvenser och andra effekter på ovan beskrivet vis. I till exempel lagstiftningen om markanvändning har klimatförändringen på 20 år kommit att spela en allt större roll. Markanvändnings- och bygglagen

har vissa styrmekanismer för planeringen som ska främja en lämplig region- och samhällsstruktur. De riksomfattande målen för områdesanvändningen ska vägas in och främjas i landskapsplaneringen och planeringen av områdesanvändningen i övrigt. Enligt de reviderade riksomfattande målen för områdesanvändningen ska landskapsplaneringen och generalplaneringen främja de klimatpolitiska målen, som en integrerad samhällsstruktur, och ange nödvändiga åtgärder för att genomföra dem.

En ekoeffektiv samhällsstruktur är i princip lönsam, eftersom det kostar mindre per invånare att ordna tjänster och bygga och underhålla all infrastruktur i en tät struktur än i en splittrad sådan. Gles bosättning möjliggör inte heller en fungerande kollektivtrafik. Långa avstånd ökar behovet av rörlighet och den tid som går åt i trafiken. En tillräckligt tät bosättning och en bandformad samhällsstruktur ger bättre möjligheter att ordna kollektivtrafiken, inte minst spårtrafiken, på ett sätt som bidrar till att stävja klimatförändringen. Lagstiftningen har funnits på plats, men målen har inte uppnåtts till exempel för utveckling av samhällsstrukturen. Stick i stäv med målen har den bebyggda arealen i stadsregionerna ökat de senaste 30 åren, befolkningstätheten i tätorter i stadsregioner har minskat, arbetsresorna har blivit dubbelt så långa och bilismen har tilltagit. Utskottet efterlyser en undersökning av varför målen inte har nåtts och med vilka metoder de i praktiken kan främjas.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om service- och strukturreformen och framhåller att det finns ett tydligt behov av skraddarsydda lösningar samtidigt som det är uppenbart att det behövs mer bindande styrning och kanske också bättre ekonomisk styrning. Lösningarna för en hållbar samhällsstruktur kan variera i stadsregionerna. Den svåraste frågan anses vara att kompletteringsbebyggelsen sprider sig utanför tätorterna, inte städer eller landsbygd och glesbygd i traditionell mening, utan okontrollerat byggande över stadsregionsgränserna. För att förbättra ekoeffektiviteten på landsbygden krävs det där-

emot helt andra lösningar än i stadsregionerna, till exempel byplanläggning.

Genom att utveckla samhällsstrukturen kan man minska behovet av rörlighet och styra nödvändig trafik i riktning mot gång-, cykel- och mopedtrafik. Med bättre fordonsteknik kan vägtrafiken småningom bli i det närmaste utsläppsfri. Utskottet omfattar redogörelsen på den punkten att utvecklingen i motorteknik, elbilar och biodrivmedel är de viktigaste faktorerna. De resultat som kan nås genom en sådan utveckling av samhällsstrukturen är huvudsakligen beroende av nationella beslut, medan utsläppsmålen för bilbeståndet är beroende både av den globala utvecklingen inom fordonstekniken och av eventuella ekonomiska styrmekanismer. Utvecklingen av bioraffinaderiernas biodrivmedel möjliggör en inhemsk hållbar biodrivmedelsproduktion utan sådana negativa konsekvenser för klimatet, samhället och biodiversiteten som förknippas till exempel med användningen av palmolja.

I det här sammanhanget pekar utskottet också på den klimatpolitiska potentialen för smart trafik som möjliggör en effektivare kollektivtrafik. Smart trafik gör det också möjligt att utveckla positionsbaserade vägavgifter. Statsrådet har ett principbeslut om smart trafik under beredning. Det ska lämnas våren 2010. Syftet med en nationell strategi för smart trafik är att göra Finland till en betydande producent och exportör av smarta tjänster och produkter. Vidare kommer man att arbeta för att införa innovationer i stor skala och säkra en heltäckande och högkvalitativ infrastruktur för smart trafik.

Byggande och uppvärmning av fastigheter

Det finns en stor potential för utsläppsminskningar inte bara inom markanvändningen utan också inom byggsektorn. Ett viktigt sätt att bekämpa klimatförändringen är att förbättra fastigheters energieffektivitet, för enbart uppvärmningen av byggnader ger upphov till mer än 30 procent av koldioxidutsläppen hos oss. Energisparpotentialen är speciellt stor i reparationsbyggande. Att förbättra energieffektiviteten i byggandet är en mycket mer kostnadseffektiv

styråtgärd än många andra, för det finns en rad undersökningar som visar³ att det mest lönsamma sättet att minska utsläppen är att förbättra energieffektiviteten (som till stor del gäller energieffektiviteten i byggande). Det är fortsatt nödvändigt att systematiskt skärpa energieffektivitetsbestämmelserna inom nybyggande för att möjliggöra en successiv övergång till passivhus, dvs. nollenergihus. I framtiden när det blir vanligt med bland annat smarta elnät kan man också tänka sig plusenergihus som genererar mer energi än de använder.

Det är viktigt att bättre energiprestanda i framtiden krävs inte bara i nybyggande utan också i allt reparationsbyggande, för det går att inverka bara på en marginell del av byggnadsbeståndet genom nybyggande. Bättre energiprestanda i byggande kräver långsiktiga mål och många slag av insatser. Utöver starkare incitament behövs det bättre information, effektivare kommunikation, forskning och produktutveckling och normstyrning. Det är speciellt viktigt att det finns tillgång till heltäckande, oberoende information i hela landet. Koncentrerad rådgivning är ett kostnadseffektivt sätt att uppnå betydande utsläppsminskningar.

Det gäller att anlägga ett livscykelperspektiv på byggandet och främja träbyggande över lag och förbättra träbyggandets energieffektivitet. Trä- och stockbyggande spelar en stor roll för Finland. De positiva egenskaperna under en träbyggnads livscykel bör vägas in i miljöbelastningen. Därför lyfter redogörelsen fram träbyggandets klimatpolitiska potential. För Finland är en allsidig användning av trä en naturlig väg att ersätta användningen av icke förnybara naturresurser och att öka det kol som finns lagrat i träbyggnader.

Hur främjar man en hållbar produktion och konsumtion

För att undvika en klimatkris är det nödvändigt för industriländerna att bygga upp nya hållbara strukturer för sin industri och energiproduktion

och förmå länder i utveckling att följa samma väg. Alla metoder för att reducera växthusgaser måste förbättras. Som exempel kan nämnas att ta fram och införa ny energieffektiv utsläppssnål och utsläppsfri teknik, förbättra energi- och materialeffektiviteten, införa mer förnybar energi, ta fram bättre teknik för att avskilja och lagra kol, minska skogsdöden och bevara och öka det kol som finns lagrat i ekosystemen.

Utskottet vill att framtidsutskottet noterar att det finns flera delprojekt i programmet för hållbar produktion och konsumtion som stöder framtidsredogörelsen. Enligt visionen i det s.k. KULTU-programmet ska Finlands ekonomi i framtiden bygga på produktionsriktningar som ökar Finlands nationella förmögenhet och människors välfärd, men som saknar sådana miljökonsekvenser som minskar biodiversiteten eller överstiger ekosystemens bärkraft. Det ska uppstå nya affärsmöjligheter och tiotals tusen jobb i branscher som skapar välfärd och miljöinnovationer.

Visionen fram till 2025 lyfter fram bland annat en hållbar och tät samhällsstruktur, självförsörjande på näringsproduktion, mer närproducerad mat och ekologisk produktion, flexibel och långvarig användning av det existerande byggnadsbeståndet, träbyggande, bättre energi- och materialeffektivitet, förnybara och utsläppssnåla energikällor i energiproduktionen, miljöteknik och företags och offentlig sektors ansvar för miljökonsekvenserna längs hela kedjan.

Det är viktigt att man stöder KULTU-programmet för att de goda förslagen till åtgärder som går i samma riktning som framtidsredogörelsen ska bli genomförda. Framför allt bör man främja en hållbar offentlig upphandling. Statsrådet antog 2008 ett principbeslut om främjande av hållbara val i offentlig upphandling. Värdet av offentlig upphandling i Finland uppgår till 27 miljarder euro per år, dvs. omkring 15 procent av bnp (2007). Den stora volymen gör att den offentliga upphandlingen spelar en särskild roll för att främja välfärden, lansera nya innovationer och motarbeta negativa klimat- och miljökonsekvenser. Statens centralförvaltning och andra statliga verk förpliktas att ställa upp energispar-

³ Till exempel McKinseys rapport *Pathways to a Low-Carbon Economy*, 2009

mål för 2016 och 2020 och att utarbeta planer för hur målen ska nås. I planen ingår att beakta energieffektiviteten i upphandlingen. I offentlig sektor ska förnybar energi dessutom gynnas i elförsörjningen. I byggandet prioriteras energisnåla lösningar och från och med 2015 passivhus. Transporter och rörlighetsbehov ska också minska med tio procent.

Avfallssektorn står för omkring tre procent av klimatutsläppen i Finland. Avfallshanteringen har utvecklats snabbt och inte minst behandlingen på soptipp har förändrats mycket. Den riksomfattande avfallshanteringsplanen går ut på att bionedbrytbart eller brännbart avfall inte längre ska deponeras på soptipp kring 2016. Det mest hållbara sättet att minska utsläpp är att i enlighet med avfallshierarkin minska uppkomsten av avfall och förbättra materialeffektiviteten. I anknytning till programmet för hållbar produktion och konsumtion har en servicecentral för materialeffektivitet inrättats vid Motiva Oy i syfte att förbättra produktiviteten och företagets konkurrenskraft, främja en hållbar användning av naturresurser och bekämpa klimat- och miljökonsekvenserna. Det finns fortfarande gott om outnyttjad potential när det gäller att förbättra materialeffektiviteten och minska uppkomsten av avfall.

Det är bra att redogörelsen lyfter fram potentialen för att minska utsläppen i alla sektorer med hjälp av informations- och kommunikationsteknik (ICT). Bland riktlinjerna i redogörelsen nämns bland annat att man ska främja forskning kring och beredning av ett alleuropeiskt superelnät och påskynda decentraliserad småskalig produktion och göra till exempel gårdar självförsörjande på energi och i sista hand energiproducerande.

Det finns en stor potential för ökad produktion av förnybar, spridd energi i anknytning till exempel till ett smart elnät. Det handlar inte så mycket om ny teknik utan om att tillföra informationsteknik och om nya affärsmetoder och samarbete. Ett smart elnät förbättrar effektiviteten genom att det medger en smidigare anpassning av efterfrågan till produktionen. Flexibiliteten gynnar en småskalig spridd produktion,

t.ex. vindkraft. Kunden kan höja temperaturen i varmvattenberedaren när det finns överproduktion eller för lite produktion av el, dvs. när priset är som lägst. Hittills har en småskalig produktion hindrats av begränsat tillträde till nätet. Effekten är också positiv för elpriset och möjligheterna att jämna konsumtionstopparna, m.a.o. kan man producera förmånlig el trots att prisnivå generellt sett stiger i framtiden.

Finland har goda utsikter att tjäna som utvecklingsplattform för sådan teknik. I vår klimat- och energipolitik bör vi arbeta för att ta fram hållbar teknik och kommersialisera den. Ju mer komplicerade energinäten och informationsnäten blir, desto mer lika varandra blir de. Administrativa system som visat sig fungera inom informationssektorn kan överföras också till energisektorn. En effektivare infrastruktur kräver system för att slå samman bygg- och underhållsarbeten och för att förbättra förvaltningen. I det sammanhanget kan det vara bra att se på utgångspunkterna för att bygga och äga infrastruktur. Finland är ett högteknologiland som kan ligga i utvecklingens framkant när det gäller att ta fram, bygga och underhålla ekologisk infrastruktur enligt livscykelprincipen. Det möjliggör också bland annat distansarbete.

Starkare samordning och adekvata resurser

Redogörelsen är ett av verktygen för en gemensam utsläppssnål framtidsvision och kopplar in olika förvaltningsområden i arbetet med att förverkliga visionen. Klimatpolitiken förutsätter att alla förvaltningsområden och sektorer är med och att politiken integreras, som det konstateras i redogörelsen, dvs. att klimatmålen vägs in i all politik och hela den offentliga förvaltningen (horisontellt) och att målen integreras inom varje förvaltningsområde på alla nivåer från den nationella till den lokala (vertikalt). Det är viktigt att stärka partnerskapen inte bara mellan olika delar av förvaltningen utan också med näringslivet, organisationer och medborgare för att nå klimatmålen.

Samordningen mellan förvaltningsområden behöver förstärkas för att det ska vara möjligt att

genomföra en samlad klimatpolitik. Klimatpolitiken kräver insatser på alla förvaltningsområden och därmed är det helt klart att det behövs många olika slag av styrmekanismer. Mekaniserna måste utvärderas och samordnas för att de mest kostnadseffektiva ska bli valda.

En internt konsekvent och kostnadseffektiv klimatpolitik kräver således effektivare samordning i beredningsfasen. Dessutom måste resultaten av strategin följas upp. Klimataspekten ska lyftas fram i arbetet med statsbudgeten och i sättet att presentera den. Det är också viktigt att det finns tillgång till mer forskning till stöd för det klimatpolitiska beslutsfattandet. Varje förvaltningsområde bör genomföra sina respektive klimatpolitiska åtaganden och därför är det angeläget att ministerierna tillförsäkras adekvata resurser för att kunna integrera klimataspekten i allt beslutsfattande och utvärdering av hållbarheten.

Enligt statsrådets redogörelse om ramar för statsekonomi 2011–2014 är det en större utmaning än tidigare att säkra en hållbar offentlig ekonomi i ett läge där den djupa recessionen med åtföljande branta nedgång i den offentliga ekonomin har ändrat de finanspolitiska utgångspunkterna i grunden. Trots de dåliga ekonomiska utsikterna bör vi prioritera klimat- och energipolitiken som helhet för att vi ska kunna ta till vara den potential som där finns. Att spara in på effektiv klimat- och energipolitisk forskning och politik skulle vara kortsiktig politik.

Informationen om klimatförändringen spelar också en stor roll i klimatpolitiken. Ett viktigt budskap är att klimatskyddet och välfärden inte står i motsatsförhållande till varandra utan

att de tvärtom stöder varandra. En bra klimatpolitik ger en kolsnål, utsläppsfri vardag utan att kräva några omvälvande förändringar, förutsatt givetvis att den internationella förhandlingsprocessen går vidare. EU:s utsläpp utgör 13 procent av utsläppen i världen. Vi kan alltså inte ensamma stoppa klimatförändringen. Uppvärmningen har främst orsakats av industriländerna och därför bär vi det moraliska ansvaret för utvecklingen hittills.

Åtgärderna för att stävja klimatförändringen är i princip rationella och motiverade, även om temperaturförändringarna inte skulle följa en viss prognos till punkt och pricka. Utvecklingen kan bjuda på överraskningar på grund av klimatsystemets kaotiska natur, men det betyder inte att åtgärdernas lämplighet kan ifrågasättas, eftersom de är förenade med avsevärda andra fördelar, som bättre självförsörjande på energi, positiva effekter för den regionala ekonomin av att man använder mer inhemsk energi, tillväxtpotentialen för exportindustrin och färre skadliga utsläpp av andra slag.

Partnerskapen ska stärkas mellan statsmakten, lokalförvaltningen, näringslivet, organisationer och medborgare i syfte att nå klimatmålen. För att stävja klimatförändringen behövs allas insatser.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att framtidsutskottet beaktar det som sägs ovan.

MiUU 5/2010 rd — SRR 8/2009 rd

Helsingfors den 20 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent

Timo Korhonen /cent (delvis)
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.