

## MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/2014 rd

**Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av ändringar av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring och godkännande av avtalet om Islands deltagande i det gemensamma fullgörandet av Europeiska unionens, dess medlemsstaters och Islands åtaganden under Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna och avtalet som hör till området för lagstiftningen**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 17 februari 2015 regeringens proposition om godkännande av ändringar av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring och godkännande av avtalet om Islands deltagande i det gemensamma fullgörandet av Europeiska unionens, dess medlemsstaters och Islands åtaganden under Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna och avtalet som hör till området för lagstiftningen

(RP 366/2014 rd) till miljöutskottet för beredning.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tuomas Kuokkanen, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Juhani Tirkkonen, arbets- och näringsministeriet
- förstråd Heikki Granholm, jord- och skogsbruksministeriet.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner de i Doha, Qatar, i december 2012 antagna ändringarna av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring. Regeringen föreslår också att riksdagen godkänner avtalet om Islands deltagande i det gemensamma

fullgörandet av Europeiska unionens, dess medlemsstaters och Islands åtaganden under Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod.

Enligt propositionen ska dessutom Finland tillsammans med EU, unionens övriga medlemsstater och Island i samband med att ändringarna i

protokollet godkänns lämna en anmälan om den överenskommelse om bördefördelning som avses i artikel 4 i protokollet. EU:s interna bördefördelning grundar sig på gällande lagstiftning i enlighet med EU:s klimat- och energipaket. Enligt överenskommelsen om bördefördelning motsvarar Finlands åtagande om utsläppsminskningar åtagandet i enlighet med redan gällande EU-lagstiftning inom de sektorer som inte omfattas av handeln med utsläppsrätter.

Propositionen innehåller lagförslag om sätande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna i Kyoto-protokollet och det avtal som ingåtts med Island.

För att ändringarna i protokollet ska kunna träda i kraft på internationell nivå krävs det att ändringarna har godkänts av minst tre fjärdedelar av parterna i protokollet. Avtalet med Island träder i kraft på den nittionde dagen efter det att Europeiska unionen, dess medlemsstater och Island har godkänt avtalet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker de avtal och den anmälan som avses i propositionen. Utskottet tillstyrker också lagförslagen, men med följande kommentarer.

Genom regeringspropositionen ska en andra åtagandeperiod till Kyotoprotokollet godkännas och sättas i kraft. Under partsmötet för Kyoto-protokollet i Doha, Qatar, antogs ett beslut om att införa ändringar i Kyotoprotokollet. Ändringarna innebär att en andra åtagandeperiod som omfattar perioden 2013—2020 fogas till Kyotoprotokollet. I samband med beslutet om Dohaändringen gjorde EU, dess medlemsstater och Island ett uttalande om att de gemensamt fullgör sitt åtagande om utsläppsminskningar enligt Dohaändringen. Utskottet konstaterar att Finland har undertecknat avtalet med Island den 25 februari 2015. På grund av det ändrade datumet för undertecknande har utskottet gjort en teknisk ändring i 1 § i lagförslag 2.

Man bedömer att de åtgärder som redan vidtagits i Finland tillsammans med de åtgärder som planerats i enlighet med energi- och klimatstrategin är tillräckliga för fullgöra såväl åtagandena enligt EU-lagstiftningen som åtagandena om utsläppsminskningar i enlighet med Dohaändringen.

Den andra åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet har ett nära samband med de internationella förhandlingar som ska föras i syfte att ingå

ett globalt och ambitiöst klimatavtal i Paris i december 2015. EU och dess medlemsstater har förklarat sig villiga att förbinda sig till den andra åtagandeperioden under förutsättning att alla parter i klimatkonventionen samtidigt beslutar att inleda förhandlingar om en ny global konvention eller ett nytt globalt instrument. Utskottet betonar att godkännandet av den andra åtagandeperioden därmed är viktig också för att gynna de internationella förhandlingarna.

Villkoret för att godkänna den andra åtagandeperioden var att EU och dess medlemsstaters åtaganden om utsläppsminskningar inte skulle skärpas. Finland är trots det den enda EU-medlemsstat som de beslut i fråga om kompensation för avskogning som fattades i Durban 2011 kommer att föranleda en omfattande extra belastning under protokollets andra åtagandeperiod, eftersom omvandlingen av skog till områden för andra ändamål inte längre till fullo kan kompenseras med växande sankor i de områden som förblir skogsområden. Finland gick med på att godkänna beslutet för att främja de internationella klimatförhandlingarna och efter att ha fått Europeiska kommissionens politiska löfte om att Finland genom EU-interna arrangemang ska kompenseras för den beräknade ytterligare ökning av underskottet som de nya beräkningsreglerna ger upphov till. Detta specialarrangemang befastes genom ett genomförandebeslut (2014/224/EU) som kommissionen antog den 16 april 2014. Enligt beslutet görs en överföring till

Finland av ett antal utsläppsenheter som motsvarar högst 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Därmed föreligger det inte heller i detta avseende längre något hinder för att godkänna den andra åtagandeperioden.

Utskottet konstaterar att de beslut som rör genomförandet av artiklarna 5, 7 och 8 i Kyotoprotokollet och vars syfte är att justera de gällande reglerna för beräkning och rapportering så att de överensstämmer med Dohaändringarna inte ännu har genomförts. Avsikten är att de ska godkännas vid Parismötet i december. EU-rådet godkände Dohaändringarna den 26 januari 2015, trots att reglerna saknades, så det föreligger inte något hinder för att godkänna avtalet. Enligt en preliminär bedömning från EU-expertisen kan bristen på regler försvåra men inte förhindra genomförandet av en andra åtagandeperiod.

Utskottet konstaterar vidare att EU-medlemsstaterna tilldelade utsläppsmängder har beräknats enligt de riktlinjer för inventering som gällde under den första åtagandeperioden. Under den andra åtagandeperioden ändras beräkningen av utsläpp och åtaganden om utsläppsminskningar i och med de nya riktlinjerna för inventering. De nya riktlinjerna kan påverka utsläppsnivåerna i samtliga medlemsstater. Enligt preliminära bedömningar kommer Finlands utsläppsnivå beroende på år att stiga med cirka 1—4 procent. I artikel 27.2 i förordningen om en övervakningsmekanism slås det fast att om de förändringar som riktlinjerna för den andra åtagandeperioden orsakar i beräkningen av utsläpp leder till större differenser än en procent i fråga om de utsläpp som anges i bördefördelningsbeslutet, får kommissionen ändra den årliga utsläppstilldelningen för en medlemsstat på motsvarande sätt och på det viset beakta förändringarna. Artikel 10.7 i förordningen om en övervakningsmekanism ger dock kommissionen möjlighet att föra över enheter som finns i EU:s utsläppsregister till en medlemsstat ifall medlemsstaten missgynnas med anledning av en överras-

kande situation. Målet bör vara att en förhöjd utsläppsnivå på grund av de ändrade beräkningsmetoderna inte får leda till en ytterligare ökning i Finlands åtaganden att minska utsläppen när EU:s bördefördelning eller Kyotoprotokollet tillämpas.

### ***Utskottets förslag till beslut***

Riksdagen

*godkänner de ändringar i Kyotoprotokollet som avses i propositionen samt avtalet mellan Europeiska unionen, dess medlemsstater och Island till den del de hör till Finlands behörighet,*

*godkänner att en anmälan lämnas enligt propositionen,*

*godkänner lagförslag 1 utan ändringar och*

*godkänner lagförslag 2 enligt propositionen men 1 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).*

### ***Utskottets ändringsförslag***

#### 1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Bryssel den 25 februari 2015 ingångna avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Island, å andra sidan, rörande Islands deltagande i det gemensamma fullgörandet av Europeiska unionens, dess medlemsstaters och Islands åtaganden under den andra åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

**MiUB 23/2014 rd — RP 366/2014 rd**

Helsingfors den 27 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst  
vordf. Rakel Hiltunen /sd  
medl. Tarja Filatov /sd  
Christina Gestrin /sv  
Timo Heinonen /saml  
Antti Kaikkonen /cent  
Pauli Kiuru /saml  
Jukka Kärnä /sd

Jari Lindström /saf  
Martti Mölsä /saf  
Sari Palm /kd  
Raimo Piirainen /sd  
Johanna Sumuvuori /gröna  
Mirja Vehkaperä /cent  
ers. Mika Raatikainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

## RESERVATION

### *Motivering*

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen ska godkänna de ändringar i Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring som antogs i Doha, Qatar i december 2012. Regeringen föreslår också att riksdagen ska godkänna det avtal som gäller Islands deltagande i det gemensamma fullgörandet av Europeiska unionens, dess medlemsstaters och Islands åtaganden under den andra åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. Åtagandeperioden gäller åren 2013—2020. Enligt förslaget i propositionen ska Finland tillsammans med EU, dess övriga medlemsstater och Island i samband med att ändringarna i protokollet godkänns lämna en anmälan om den överenskommelse om bördefördelning som avses i artikel 4 i protokollet. EU:s interna bördefördelning grundar sig på gällande lagstiftning i enlighet med EU:s klimat- och energipaket. Enligt överenskommelsen om bördefördelning motsvarar Finlands åtagande om utsläppsminskningar åtagandet i enlighet med redan gällande EU-lagstiftning inom de sektorer som inte omfattas av utsläppsrätter.

Till att börja med finns det fortfarande stor risk för att Finland än en gång ska tvingas axla en orimligt stor börda och större ansvar i unionens energi- och klimatfrågor än många andra medlemsstater. Det här kan stå vårt land och vår basindustri dyrt. Med tanke på den ekonomiska situationen och det rådande sysselsättningsläget kan det vara ödesdigert. I värsta fall kan det till och med gå så långt att basindustrin flyr utomlands. I detta sammanhang vill vi också påminna om de beslut som fattades vid klimatkonferensen i Durban 2011 där våra skogar förvandlades från kolsänkor till utsläppskälla. Den orättvisan har Finland fortfarande inte fått någon kompensation för, trots löftena. Vi är av den åsikten att det inte räcker att kommissionen den 16 april i fjol antog ett genomförandebeslut om överföring av tilldelade utsläppsenheter till partsdepåkontot i Finlands register. Enligt beslutet över-

förs ett antal utsläppsenheter som motsvarar högst 10 miljoner ton koldioxidkvivalenter. Det innebär att Finland kan utnyttja de utsläppsenheter som beviljades genom beslutet enbart för att kompensera extra belastningar som orsakas av ändringarna i beräkningsreglerna. Utskottet betonar, helt korrekt, att våra skogar i princip är en biologisk kolsänka och att utsläppsbelastningen är kalkylmässig. Sannfinländarnas utskottsgrupp är trots det inte beredd att betrakta det här förslaget som en tillfredsställande utgångspunkt för förhandlingarna, utan Finland borde vid sidan av den kalkylerade kompensationen också förhandla fram andra lösningar som grundar sig på den faktiska situationen så att vårt land inte behöver lida för de lösningar som regeringen godkände vid klimatkonferensen i Durban.

Vidare finns det stor risk för att exempelvis LULUCF-sektorn, som innefattar skogsbruket, får större befogenhet att agera inom skogssektorn i Europeiska unionen, även om unionen tills vidare inte har någon egentlig behörighet när det gäller skogsbruksärenden. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att besluten i skogsbruksfrågorna också i fortsättningen ska fattas på nationell nivå och inte i Europeiska unionen. Det är också möjligt att utsläppsminskningarna inom jordbruket innebär att den inhemska jordbruksproduktionen minskar och matimporten ökar. Vår utskottsgrupp anser att det skulle minska Finlands självförsörjning när det gäller mat men också livsmedelssäkerheten, rentav på global nivå. Därför måste den nationella energi- och klimatstrategin och riktlinjerna för den planeras så att den aktuella sektorn inte sätts på spel.

Slutligen vill vi också peka på EU:s system för handel med utsläppsrätter, som omfattar en bindande övre gräns för den sammanlagda mängden utsläpp av växthusgaser i syfte att säkerställa att utsläppshandelssektorn, där den energikrävande industrin och elproduktionen ingår, fyller kraven på utsläppsminskningar. Enligt vår mening är det just det som är den spring-

**MiUB 23/2014 rd — RP 366/2014 rd**

ande punkten i EU:s energi- och klimatpolitik, eftersom utsläppshandeln gäller de cirka 600 anläggningar i vårt land som är livsviktiga för försörjningstryggheten. Som tidigare har konstaterats har vi inte råd med att de här anläggningarna försvinner utomlands. Om vi faktiskt vill åstadkomma något konkret inom EU:s energi- och klimatpolitik, måste vi koncentrera oss på att nå en global klimatkonvention som förpliktar också stormakter som Förenta Staterna, Indien och Kina att göra vad de kan för att dra sitt strå till stacken. För övrigt är det inte lönt att ställa upp alltför ambitiösa klimatmål från EU:s sida,

eftersom det bara tar död på industrins konkurrenskraft i vår del av världen.

**Förslag**

Vi föreslår

*att riksdagen inte godkänner ändringarna i protokollet eller avtalet enligt propositionen,*

*att riksdagen inte godkänner anmälan enligt propositionen och*

*att lagförslaget förkastas.*

Helsingfors den 27 februari 2015

Martti Mölsä /saf  
Jari Lindström /saf  
Mika Raatikainen /saf