

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 52/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Tuula Varis och miljøråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- avdelningschef Esa Härmälä och konsultativ tjänsteman Juhani Tirkkonen, arbets- och näringsministeriet
- effektivitetsrevisionschef Arto Seppovaara, Statens revisionsverk

- forskningsområdeschef Tuula Mäkinen, Teknologiska forskningscentralen VTT
- enhetsdirektör Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral VATT
- verkställande direktör Juha Vanhanen, Gaia Consulting Oy
- direktör Jukka Leskelä, Finsk Energiindustri rf
- gruppchef Mia Nores, Teknologiindustrin rf
- ordförande för klimatpanel, professor Markku Ollikainen, Helsingfors universitet
- professor Peter Lund, Aalto-universitetets tekniska högskola.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Finlands näringsliv rf
- Ilmastofoorumi ry
- Skogsindustrin rf
- Polttava Kysymys -koalitie
- juris doktor Ari Ekroos.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionens utgångspunkter. Regeringen föreslår att det stiftas en klimatlag som ska skapa förutsättningar för att planera och genomföra en långsiktig, förutsägbart och enhetlig klimatpolitik. Begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen konstateras utgöra en komplex fråga som anses kräva en mer formbunden be-

redning, implementering och uppföljning av klimatpolitiken än vi hittills sett. Målet är en öppen planering och bättre utnyttjande av befintlig kunskap. Likaså understryks att riksdagens informationsbehov måste tillgodoses.

Den föreslagna lagen är en ramlag som främst riktar sig till de statliga myndigheterna. Lagen innehåller ingen materiell sektorlagstiftning och leder inte till några förändringar i myndigheter-

nas nuvarande befogenheter. Lagförslaget lägger grunden för ett myndighetssamarbete inom beredningen av klimatpolitiken, uppföljningen av de valda åtgärderna och bedömningen av huruvida det behövs ytterligare åtgärder. I den föreslagna lagen finns bestämmelser om utsläppsmål, klimatpolitiska planer på lång och medellång sikt, en nationell plan för anpassning till klimatförändringen, information till riksdagen, de olika myndigheternas uppgifter inom klimatsektorn samt om en klimatpanel.

Med stöd av inkommen utredning ställer sig ekonomiutskottet kritiskt till lagförslaget. I och för sig håller utskottet med om att klimatpolitiken är viktig och sträcker sig över många sektorer. Denna komplexitet och de starka kopplingarna till andra centrala politikområden gör det å andra sidan problematiskt att skapa ett till synes separat beredningssystem för klimatpolitiken. Energiproduktionen står för omkring 80 procent av alla växthusgasutsläpp i Finland och klimatpolitiken har därför särskilt starka beröringspunkter med denna sektor.¹ Besluten måste i vilket fall fattas först efter omfattande bedömningar av konsekvenserna och med hänsyn till att de politiska målen inom andra sektorer delvis kan vara avvikande. Sådana mål är i fråga om energipolitiken bland annat leveranssäkerhet, konkurrenskraft och självförsörjning.

Utskottet välkomnar att klimatlagens skyldigheter endast gäller myndigheterna. Företagen får inte påföras ytterligare administrativa bördor. Men lagen får inte heller leda till att det uppstår överlappningar inom myndigheternas arbete.

Målsättningen att bättre än i dag utnyttja befintlig kunskap är ytterst välkommet. Detta mål, liksom strävan till öppenhet i beredningen och samarbete mellan myndigheterna, är likväl allmänna principer för god förvaltning, så det borde inte finnas något behov av att föreskriva om dem i en enskild lag.

¹ Enligt Statistikcentralen var Finlands totalutsläpp 2013 sammanlagt 60,6 miljoner ton CO₂-ekv. Något över hälften av utsläppen härrör från den sektor som omfattas av utsläppshandeln.

På ett allmänt plan konstaterar utskottet dessutom att det av bestämmelserna borde framgå klarare att de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna måste utredas. I detta sammanhang ser utskottet det som angeläget att klimatpanelen, som enligt utskottet bör fortsätta, har representanter som tillför tillräcklig ekonomisk expertis.

Tillämpningsområde. Klimatlagen föreslås i princip gälla den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln (däribland uppvärmning av enskilda hus, trafiken, avfallshanteringen, lantbruket, F-gaser och arbetsmaskiner). Regeringen föreslår dock att det till lagen fogas en bestämmelse (6 § 3 mom.) med ett mål för minskningen av de totala utsläppen av växthusgaser fram till år 2050.² Detta långsiktiga mål förutsätter åtgärder både inom den sektor som omfattas av utsläppshandeln och den sektor som inte omfattas av handeln. Bestämmelserna i lagförslaget om planeringen av klimatpolitiken på lång sikt (7, 10—13 och 15 §) gäller därför också den sektor som omfattas av utsläppshandeln (bl.a. elproduktion, energiintensiv industri, en stor del av fjärrvärmeproduktionen och flygtrafiken).

Att målet för minskningen, som bygger på internationella förbindelser och EU-lagstiftning, skrivs in i lagen motiveras med att det skapar förutsebarhet på lång sikt i planeringen av de nationella åtgärderna. Ekonomiutskottet menar att formuleringen är onödig med hänsyn till Finlands skyldigheter och måluppställning. Även om målet inte skrivs in i lagen styr de internationella förbindelserna och EU:s politiska åtaganden redan i nuläget de nationella åtgärderna. Det är inte heller motiverat att de nationella målen skiljer sig från de internationella åtagandena. Den föreslagna passusen i klimatlagen kan snarare fördunkla än klargöra syftet med lagen. Åtskilliga sakkunniga har framfört att det är oklart i vilken utsträckning bestämmelserna de facto kommer att gälla också den sektor som omfattas av utsläppshandeln. Denna sektor är också i dag hårt reglerad genom EU-lagstiftning och omfat-

² Målet är en minskning på 80 % jämfört med 1990.

tas av ett för hela EU allmänt utsläppsmål. Styrningen av utsläppshandelssektorn måste basera sig på en EU-gemensam reglering.

Information till riksdagen. Det centrala innehållet i lagförslaget utgörs av bestämmelserna om olika utredningar genom vilka statsrådet ska informera riksdagen. Statsrådet ska minst vart tionde år ge riksdagen en plan för klimatpolitiken på lång sikt. Planen ska vid behov också innehålla uppgifter om en nationell anpassningsplan. Långtidsplanen täcker åtgärder inom såväl sektorn för utsläppshandel som den sektor som står utanför handeln och motsvarar dagens energi- och klimatredogörelse. En gång per valperiod ska riksdagen tillställas en plan för klimatpolitiken på medellång sikt. Denna plan ska täcka den sektor som står utanför utsläppshandeln. Statsrådet ska varje kalenderår sända riksdagen en klimatårsberättelse med uppgifter om utsläppsutvecklingen och om hur de fastslagna åtgärderna har fallit ut. En gång per valperiod ska årsberättelsen också innehålla uppgifter om förverkligandet av de åtgärder som gäller anpassningen till klimatförändringen. Klimatårsberättelsen avses ingå i regeringens årsberättelse. Vid sidan av dessa rapporter ska enligt propositionsmotiven energi- och klimatstrategier utarbetas också i fortsättningen.

Ekonomiutskottet konstaterar att riksdagen på basis av propositionen kommer att få avsevärt fler redogörelser och utredningar. Målen att tillhandahålla riklig information om verksamhetsplanerna och utfallet av dem är välkomna. Informationen till riksdagen i den form som utmålas i propositionen skulle dock vara splittrad på så sätt att den sektor som omfattas av utsläppshandeln och den sektor som står utanför handeln delvis skulle behandlas åtskilt från varandra. Som konstaterats ovan är de valda åtgärderna inom båda sektorerna och konsekvenserna av åtgärderna för klimatet och samhällsekonomin likväl i många avseenden sammankopplade. Beslutsfattarna måste kunna bedöma de samlade konsekvenserna av åtgärderna. Det är till exem-

pel omöjligt att grundligt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av enskilda åtgärder om inte den nämnda komplexiteten beaktas. Det är därför motiverat att fråga sig om ett flertal enskilda utredningar ger beslutsfattarna den bästa möjliga informationen.

Ekonomiutskottet menar att den redogörelse om energi- och klimatstrategin som i nuläget lämnats en gång per valperiod har utgjort ett gott underlag för riksdagens beslut. Långtidsplaneringen styrs i sin tur av den parlamentariskt framtagna energi- och klimatkartan fram till 2050. Utskottet understryker vikten av att det nuvarande strategiarbetet fortsätter under ledning av arbets- och näringsministeriet. Likaså är det angeläget att arbets- och näringsministeriet har ansvar för samordningen av den långsiktiga klimatpolitiska planen och för att utarbeta de nationella planer för energi- och klimatpolitiken som krävs av kommissionen.

En fungerande lösning kan vara att utveckla regeringens årsberättelse så att en del av den behandlar målutfallen i högre grad än för närvarande. Detta kunde visserligen göras också utan den nu föreslagna lagen.

Avslutningsvis. Utskottet menar alltså att propositionen på många punkter är problematiskt och att det är oklart vilket mervärde den ger.

De mål som tas upp i propositionen kunde uppnås genom betydligt lättare reglering³ eller till och med utan ny reglering genom ökat samarbete mellan ministerierna. Det förblir också oklart om det inom ett enskilt politikområde, om än ett ytterst viktigt sådant, behövs ett så mångskiktat administrativt uppföljnings- och rapporteringssystem. Utskottet menar att det nuvarande förfarandet, där en uttömmande energi- och klimatstrategi behandlas en gång per valperiod, har fungerat mycket väl.

³ Till exempel kunde man med stöd av lagen om statsrådet utfärda förordning om ordnandet av samarbetet mellan ministerierna.

Ställningstagande

Ekonomiutskottet anför

*att miljöutskottet beaktar det som sägs
ovan.*

Helsingfors den 5 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf
Antti Kaikkonen /cent
Johanna Karimäki /gröna
Pia Kauma /saml
Jukka Kärnä /sd

Eero Lehti /saml
Jari Myllykoski /vänst
Martti Mölsä /saf
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf
Harry Wallin /sd
ers. Jouko Skinnari /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Jag anmäler avvikande mening till ekonomiskutskottets utlåtande om klimatlagen. Utskottet förringar lagförslagets betydelse för bekämpningen av klimatförändringen.

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

Det är av avgörande vikt att riksdagen varje år får aktuell information om vilka åtgärder som vidtagits för att bekämpa klimatförändringen och om effekterna av åtgärderna. Klimatlagen är ett mycket nyttigt och behövligt verktyg som ger Finlands klimatpolitik en klar riktning också över regeringsperioderna. Den bidrar till en långsiktig, förutsebar, öppen, konsekvent och mer kostnadseffektiv klimatpolitik.

Utsläppsmålet hör till lagens centrala innehåll. Avsikten är att minska utsläppen av växthusgaser med minst 80 procent fram till 2050, jämfört med läget år 1990. I utlåtandet kritiserar utskottet detta, trots att målet inte på något sätt står i strid med de godkända klimatmålen. Under sakkunnigutfrågningen har det snarare framhävts att målet är mycket lågt satt och ambitionslöst med tanke på bekämpningen av klimatförändringen. Likväl är det nyttigt med ett bindande mål på lagnivå, eftersom det stärker engagemanget för insatserna mot klimatförändringen.

Lagen fokuserar särskilt på den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Det är alltså en ramlag som inte innehåller materiell lagstiftning om olika sektorer (trafik, jordbruk, boende, bygande), utan skapar en process för planering och genomförande av politiska åtgärder inom olika områden. Dessutom stärker lagen klimatpanelen, som producerar vetenskaplig kunskap till

stöd för beslutsfattandet och bekämpningen av klimatförändringen.

Utskottet förbigår i sitt utlåtande klimatlagens grundläggande syfte och understryker att regleringen är onödig och medför administrativa bördor. Enligt min mening borde utskottet ha förordat ett godkännande av regeringens enhälliga proposition. Lagförslaget bidrar till att minska den administrativa friktionen mellan olika förvaltningsområden då samarbetet fördjupas. På så sätt undviker man effektivt att reglera i kors och gynnar samtidigt uppbyggnaden av ett koldioxidneutralt samhälle såväl inom den offentliga sektorn som inom näringslivet.

Lagen har ett starkt stöd bland folket. Kampanjen "Klimatförändringen — En brännande fråga" (Polttava kysymys) startades 2008 och sedan dess har finländarna bland annat skickat över 40 000 vykort till riksdagen där de krävt en klimatlag. Enligt en undersökning utförd av Taloustutkimus våren 2014 stöds stiftandet av en klimatlag av 79 procent av alla finländare och av majoriteten av väljarna i varje parti.

Klimatlagen medför i sig inga stora skyldigheter för de enskilda aktörerna. De planer för klimatpolitiken och de anknytande styrmedel som avses i lagen ska beredas öppet under medverkan av olika parter. Det långsiktiga utsläppsmål som skrivits in i lagen skapar säkerhet i fråga om politikens riktning och ökar förtroendet för att det lönar sig att investera i lågutsläppslösningar. Tack vare detta deltog till exempel näringslivets representanter i Storbritannien i kampanjen för den brittiska klimatlagen.

Många EU-länder, däribland Frankrike och Österrike, har redan en gällande klimatlag. De andra ländernas motsvarande lagar avviker från de lösningar som Finlands regering stannat för i propositionen. I till exempel Englands och Skottlands klimatlagar utgör "växthusgasbudgetarna" centrala instrument för uppföljningen. Det är hög tid att Finland stiftar en klimatlag och

därför bör regeringens enhälliga förslag till klimatlag godkännas.

Avvikande mening

Jag anför

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 5 februari 2015

Johanna Karimäki /gröna

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Syftet med regeringens proposition RP 82/2014 rd är att stifta en klimatlag som ska skapa en konsekvent och långsiktig grund för att planera och genomföra klimatpolitiken på ett öppet och förutsägbart sätt. Lagen ska till sin karaktär vara en så kallad ramlag vilket innebär att den inte ska innehålla någon materiell lagstiftning för olika branscher. Genom lagen sätts det också upp ett långsiktigt mål för minskning av växthusgaser som baserar sig på internationella avtal, Europeiska unionens lagstiftning och Finlands politiska åtaganden.

Sannfinländarna menar att denna sektor inom klimatpolitiken är ytterst viktig för Finland. Sammantaget anser vi dock att den föreslagna klimatlagen är problematisk. Ett centralt mål för Finlands klimatpolitik måste vara att de nationella utsläppsmålen inte ytterligare får försämra betingelserna för företagen eller livsmöjligheterna för medborgarna. I stället för att sätta upp ensidiga nationella utsläppsmål borde vi följa och medverka i globala överenskommelser. Vi vill inte införa ytterligare bördor i form av nationella bestämmelser som försvagar de finländska företagens konkurrenskraft.

Enligt Sannfinländarna leder lagförslaget dessutom till ytterligare onödig byråkrati. Pro-

positionen medför flera nya rapporteringsskyldigheter för olika ministerier. Vi godkänner inte några nya stela förvaltningssystem eller procedurer.

Vi vill också understryka att det också finns andra sätt att styra energi- och klimatpolitiken än genom lagstiftning. Det är därför onödigt att genom lagförslaget komplicera planeringen av klimatpolitiken ytterligare. Vill vi nå verkliga förändringar måste vi på allvar fokusera på de globala klimatavtalen, där också de så kallade stormakterna, till exempel USA, Indien och Kina, deltar.

Sannfinländarna menar därför att klimatlagen är ett exempel på onödig, ny lagstiftning. Inom den parlamentariska energi- och klimatkommittén har alla riksdagspartier redan nått samförstånd om huvudlinjerna i energi- och klimatpolitiken och målen för den fram till 2050. Eftersom det redan finns en bred politisk samsyn behöver frågan inte tas in i lagstiftningen och bidra till den onödiga byråkratin.

Avvikande mening

Vi anför

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 5 februari 2015

Kaj Turunen /saf
Teuvo Hakkarainen /saf
Martti Mölsä /saf