

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag (RP 27/2022 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Jarmo Muurman, miljöministeriet
- regeringssekreterare Outi Kumpuvaara, miljöministeriet
- expert Karin Cederlöf, miljöministeriet
- naturresursråd Heikki Granholm, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsi Mäkinen, jord- och skogsbruksministeriet
- forskningsprofessor Raisa Mäkipää, Naturresursinstitutet
- ledande expert på regionutveckling Jyrki Haataja, Finlands skogscentral
- skogsvårdsexpert Juha Tuononen, Finlands skogscentral
- deltagare i Klimatpanelen Kristiina Lång, Klimatpanelen
- ledande expert Janne Peljo, Finlands näringsliv rf
- ekonomisk expert Petteri Haveri, Finsk Energiindustri rf
- miljödirektör Liisa Pietola, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- direktör Jyrki Peisa, Skogsindustrin rf.
- chef för samhällsrelationer Anniina Kostilainen, Finlands Sågindustri rf
- närings- och klimatexpert Teppo Säkkinen, Centralhandelskammaren.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- sametinget
- Forststyrelsen
- Finlands miljöcentral
- Renbeteslagsföreningen
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Företagarna i Finland rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf

Utlåtande JsUU 8/2022 rd

- Handelsträdgårdsförbundet rf
- WWF Finland.

Inget yttrande av

- Neova Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Klimatlagen i det aktuella internationella läget

I propositionen föreslås en ny klimatlag. Den gällande klimatlagen från 2015 föreslås samtidigt bli upphävd. Syftet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet stärka lagens styrande effekt och säkerställa att Finland når målet om klimatneutralitet till 2035. Utöver regeringsprogrammet grundar sig beredningen av propositionen också på riksdagens uttalanden om klimatårsberättelsen. Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att det i den nya klimatlagen föreskrivs om nya klimatmål, att planeringssystemet enligt klimatlagen utvidgas till att gälla markanvändningssektorn och att regleringen preciseras också till övriga delar. Klimatlagen kommer fortfarande att vara en ramlag där skyldigheterna riktar sig till statliga myndigheter, och lagen är inte direkt förpliktande för privata aktörer. Utskottet anser att denna princip är viktig och välkommen.

Klimatneutralitetsmålet enligt regeringsprogrammet kommer att förutsätta att de rapporterade utsläppen och de rapporterade upptagen i sänkorna år 2035 är i balans så att utsläppen är högst lika stora som upptaget. Efter 2035 siktar man på negativa utsläpp genom att ytterligare minska utsläppen och öka sänkan. Utöver dessa mål föreslås i lagen ett utsläppsminskningsmål på minst 60 procent till 2030, minst 80 procent till 2040 och minst 90 procent till 2050 jämfört med 1990 års nivå. När målen skrivs in i lagen blir klimatlagen tydligare och mer förutsägbart, vilket i många yttranden till utskottet har ansetts behövt och välkommet ur såväl jordbruksproducenternas, andra företags, industrins som medborgarnas synvinkel. En långsiktig och proaktiv lagstiftning skapar en grund för marknadsbaserade klimatlösningar. Enligt propositionen ska klimatneutralitetsmålet och andra mål för utsläppsminskning som skrivs in i lagen utvärderas 2025. I utvärderingen beaktas den nyaste vetenskapliga informationen, den tekniska utvecklingen, andra länders utsläppsminskningsåtaganden och möjligheterna till internationell flexibilitet samt utsläppsminskningsåtgärdernas kostnadseffektivitet. Utskottet anser att den föreslagna utvärderingen 2025 är motiverad. Dessutom bör det aktivt bevakas hur det internationella läget utvecklas och hur det inverkar på de planer som med stöd av klimatlagen kommer att utarbetas de närmaste åren.

Sedan Ryssland inledde krigshandlingar i Ukraina har försörjningsberedskapens betydelse accentuerats särskilt med tanke på leveranssäkerheten inom energiförsörjningen, livsmedelssäkerheten samt självförsörjningen i fråga om energi och mat. Utskottet går nedan närmare in på planeringssystemet enligt klimatlagen och de krav som ställs på planerna, men betonar i detta internationella läge vissa centrala klimatpolitiska principer. Det primära är att se till försörjningsberedskapen under alla förhållanden. Enligt 8 § i klimatlagen ska beredningen av de klimatpolitiska planerna väga in bland annat miljömässiga, ekonomiska och sociala faktorer i enlighet med principen om

Utlåtande JsUU 8/2022 rd

hållbar utveckling, klimatåtgärdernas kostnadseffektivitet och planernas konsekvenser för livsmedelstryggheten i Finland. Utskottet anser att man vid beredningen av planerna i enlighet med de allmänna kraven på dessa bör beakta försörjningsberedskapens ökade betydelse samt de höjda energi- och livsmedelsprisernas inverkan på medborgarnas vardag och samhällets resiliens. Vid planeringen av klimatåtgärder bör man se till att medborgarna har möjlighet att påverka klimatpolitiken och lösningarna i sin egen vardag. Utskottet betonar att det för att uppfylla kraven och säkerställa en rättvis omställning behövs heltäckande information om klimatåtgärdernas sociala och regionala konsekvenser också i det föränderliga internationella läget.

Rysslands krigshandlingar har framhåvt behovet av att bli kvitt beroendet av fossil energi som produceras i Ryssland. Utskottet anser att denna utveckling kan bidra till att påskynda övergången till inhemsk förnybar energi. Utskottet ser det dock som nödvändigt att det så snart som möjligt görs upp en heltäckande lägesrapport om hur situationen i Ryssland och Ukraina påverkar Finlands försörjningsberedskap. Utifrån lägesrapporten kan också klimatåtgärderna bedömas. Rent konkret kan det aktuella behovet av att höja graden av inhemskt ursprung till exempel öka behovet av att i större utsträckning utnyttja inhemskt energivirke. För energiproduktion bör vi också använda skogsbruksavfall och restprodukter som inte duger till förädling, samtidigt som sågindustrins sidosrömmar effektivt nyttjas och utan att tillgången på gagnvirke riskeras. På motsvarande sätt förutsätter säkerställandet av den inhemska matproduktionen att åkerarealen som odlas aktivt inte minskar. Således bör man sörja för behövliga utsläppsminskningar till exempel i fråga om torvmarker genom att utveckla odlingsmetoderna och rikta eventuella åtgärder i anslutning till återvätning av åkrar till sådana områden som inte har så stor betydelse för livsmedelsproduktionen. Den inhemska livsmedelstryggheten är också förknippad med frågor som gäller att nyttja cirkulär ekonomi och minimera matsvinnet. Utskottet framhåller att det med tanke på försörjningsberedskapen är nödvändigt att jordbruket tillförsäkras förutsättningar att klara av sin huvudsakliga uppgift, dvs. livsmedelsproduktionen.

Planeringssystemet enligt klimatlagen

I den nya klimatlagen föreslås enligt propositionen bestämmelser om planeringssystemet för klimatpolitiken, vilket i enlighet med den gällande lagen omfattar en långsiktig plan, en plan på medellång sikt och en plan för anpassning till klimatförändringar. Planeringssystemet utvidgas till markanvändningssektorn, och därför föreslås det att lagen ska föreskriva om beredningen av och kraven på innehållet i den nya klimatplanen för markanvändningssektorn. En ny plan för markanvändningssektorn ska enligt förslaget utarbetas minst varannan valperiod. En likadan tidsram ska i fortsättningen också gälla beredningen av anpassningsplanen. Jord- och skogsbruksutskottet betonar att man bör se till att de olika planerna enligt klimatlagen samordnas sinsemellan och i förhållande till den klimat- och energistrategi som bereds varje valperiod under ledning av arbets- och näringsministeriet. Behovet av samordning av planerna framhävs när planerna utarbetas enligt olika tidsscheman och således också under olika regeringsperioder. Utskottet anser att man vid beredningen av separata planer bör bedöma klimatpolitikens samlade konsekvenser för till exempel miljön, medborgarna och ekonomin. I planerna är det också nödvändigt att presentera en bedömning av osäkerheten i fråga om uppgifterna samt ett förslag till uppföljning av konsekvenserna av de föreslagna klimatåtgärderna och eventuella åtgärder för att utveckla uppföljningen. Samtidigt bör man se till att planeringssystemet enligt klimatlagen sammantaget inte ökar den administrativa bördan.

Utlåtande JsUU 8/2022 rd

Utskottet konstaterar att jord- och skogsbruket är en av de sektorer som i hög grad påverkas av klimatförändringen och som är bland de första som får bemöta nya utmaningar. Jord- och skogsbruket spelar å andra sidan en avgörande roll för uppnåendet av klimatmålen i och med att det möjliggör aktiv kolbindning. Av de planer som avses i klimatlagen har i synnerhet klimatplanen för markanvändningssektorn stor betydelse med tanke på jord- och skogsbruket. I lagen anges inga kvantitativa mål för markanvändningssektorn, men mål kan ställas upp i klimatplanen för markanvändningssektorn. Enligt utredning till utskottet är avsikten att klimatplanen för markanvändningssektorn ska lämnas till riksdagen i form av en redogörelse under vårsessionen 2022.

Det primära medlet och målet för att bromsa klimatförändringen är att minska användningen av fossila råvaror. Att öka sänkorna är en sekundär åtgärd i förhållande till utsläppsminskningen. I synnerhet skogarnas kolsänkor och kollager har dock stor betydelse för att bromsa klimatförändringen. Utskottet anser det vara viktigt att kollagret och substitutionseffekten i fråga om produkter tillverkade av förnybara råvaror beaktas i planerna enligt klimatlagen. Planerna bör ge en helhetsbild av skogsanvändningen och dess inverkan på begränsningen av klimatförändringen. Avsikten är inte att gå in för suboptimering i planerna. Utöver reduktion av klimatutsläppen behövs det också tydligare bestämmelser om hur utsläppen kan kompenseras. Klimatförändringen ökar osäkerheten och riskerna i anslutning till kolsänkorna, när till exempel skogarna i allt högre grad är utsatta för olika störningar och skador. Dessutom är beräkningen och verifieringen av sänkor förknippad med betydande osäkerhet. Utskottet betonar att det behövs mer forskningsdata särskilt om kolbindningen på jord- och skogsbruksmark för att bedömningen av växthusgasutsläpp och sänkor ska grunda sig på tillförlitliga uppgifter och beräkningsmodeller. För närvarande pågår en hel del ny forskning med vars hjälp särskilt utsläppen från matproduktionen preciseras.

För att skogarnas kollager och mångfald ska bevaras bör klimatåtgärderna främja skogarnas tillväxt, mångfald och förmåga att tåla skador och störningar. Genom aktiva skogsbruksåtgärder kan skogarna ha kvar sin effekt som kolsänkor samtidigt som vi kan producera klimatvänliga träbaserade produkter, även för export. Allt detta är till nytta för vår samhällsekonomi. Utskottet anser det vara viktigt att skogsägarna uppmuntras att aktivt utföra skogsvårdsarbeten i rätt tid och att åtgärda eftersläpningar i skogsvården, utnyttja avverkningsmöjligheterna särskilt i fråga om gallring, påskynda skogsförnyelse och förebygga skogsskador. Fossila råvaror kan ersättas med förnybara råvaror, såsom skogsbiomassa eller träbaserade produkter, vilket minskar de långvariga klimateffekterna av användningen av fossila råvaror. Långlivade träbaserade produkter kan också fungera som kollager, till exempel inom sågindustrin och byggindustrin. Träbaserade produkter är ofta också återvinningsbara och biologiskt nedbrytbara.

Vid beredningen av planer enligt klimatlagen bör man beakta kopplingarna mellan mål och åtgärder på global nivå, vilket särskilt hänför sig till utsläppens läckageeffekter. Om man i fråga om minskningen av klimatutsläppen koncentrerar sig enbart på den nationella nivån och inte räknar med ökad konsumtion av importerade produkter och råvaror, kan effekterna av de fastställda åtgärderna till följd av kolläckaget vara mindre än beräknat. Detta globala perspektiv är också förknippat med frågor om hur man ska beakta finländska konsumenters koldioxidavtryck och finländska exportföretags positiva koldioxidhandavtryck. Med koldioxidavtryck avses växthusgasutsläpp som uppstår under livscykeln för en produkt, verksamhet eller tjänst. Koldioxidhandavtrycket återger för sin del produktens, processens eller tjänstens klimatnytta, dvs. användarens potential för utsläppsminskning.

Utlåtande JsUU 8/2022 rd

Enligt propositionen granskas de konsumtionsrelaterade utsläppen vid behov i planen på medellång sikt. Utskottet anser att det är viktigt att regelbundet granska utvecklingen av konsumtionsrelaterade utsläpp i klimatplanen på medellång sikt. I sitt utlåtande om klimatårsberättelsen (JsUU 27/2021 rd—B 18/2021 rd) förutsätter utskottet att följande berättelse innehåller kalkyler särskilt över koldioxidavtrycket av importerade livsmedel. Trots komplexitet i fråga om metoder och utgångsdata bör uppföljningen av konsumtionsrelaterade utsläpp utvecklas. Med tanke på landets ekonomi och minskningen av de globala klimatutsläppen är det viktigt att bedöma inte bara den finländska konsumtionens koldioxidavtryck utan också vad Finlands koldioxidhandavtryck för närvarande består av och vilken potential det finns att öka handavtrycket globalt. Finland är för närvarande ett av de länder som är bäst på ren teknik, och finländska företag har lösningar att erbjuda för utsläppsreduktion. Särskilt inom träbyggande är produkternas koldioxidhandavtryck betydande, eftersom man genom träbyggande kan minska koldioxidutsläppen i byggfasen med cirka 30 procent och lagra kol på ett hållbart sätt. Utskottet anser att det går att införa nationella incitament för att öka andelen träbyggande, särskilt med hjälp av de förfaranden som tillämpas vid offentligt byggande. Offentlig upphandling spelar också en viktig roll i att minska livsmedlens koldioxidavtryck.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 7.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Mikko Lundén saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Peter Östman kd
ersättare Jenni Pitko gröna
ersättare Juha Pylväs cent.

Utlåtande JsUU 8/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.

Utlåtande JsUU 8/2022 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Regeringen föreslår att det stiftas en ny klimatlag. Propositionen är behäftad med åtskilliga problem. En betydande del av dem beror på den överdrivna ambitionsnivån och det faktum att beredningsarbetet utfördes före Rysslands krig mot Ukraina. På grund av kriget beaktar de uppställda målen således inte behoven inom vår försörjningsberedskap och energipolitik.

I propositionen har målen och årtalen fastställts utan vetskap om vilka metoder som kommer eller kan användas i det förändrade energipolitiska läget med beaktande av de stora investeringar som den gröna omställningen kräver.

I propositionen beaktas inte heller planens kostnader för finländska hushåll. Målen siktar högt, men det nämns inte alls vilken börda hushållen kommer att få bära. Det sätts ingen prislapp på den eftersträlvade snabba förändringen, det vill säga kostnaderna i finländarnas vardag.

Det aktuella utrikes- och säkerhetspolitiska läget måste beaktas också i samband med klimatlagen och den gröna omställningen. Verkningarna av Rysslands angreppskrig är omfattande och det går inte att noggrant bedöma deras eller krigets varaktighet. I praktiken gäller kostnadstrycket på hushållen, företagen och lantbruksproducenterna tills vidare. I detta läge är det ohållbart att driva på planer som försvagar hushållens resiliens, det vill säga bärkraft. En försvagad bärkraft kan i värsta fall störa samhällsfreden, särskilt i glesbygden, om det blir för dyrt att uträtta dagliga ärenden eller om näringslivets förutsättningar försämras.

I regeringens klimatpolitik upprepas ofta social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet som begreppstriangel. Men lika ofta glömmes regeringen bort den regionala hållbarheten som en aspekt av sin politik. Konsekvenserna av klimatlagen fördelas på olika sätt i Finland: medan klimatneutraliteten inte minskar den regionala livskraften i Helsingfors, inverkar den oproportionerligt hårt på landskapens livskraft. I landskapen finns ofta jordbruksmark och industribranscher som är viktiga för landets försörjningsberedskap.

En förutsättning för en lyckad klimatpolitik är att företagssektorn fungerar och är konkurrenskraftig samt att de kritiska råvaruflödena är säkrade. Kostnadstrycket till följd av Rysslands angreppskrig och andra externa faktorer plus den föreslagna klimatlagen försvagar företagens konkurrens- och investeringsförmåga. Det oöverbärgbara genomförandet skapar också onödiga risker för kollaps, det vill säga att industrin flyttar till länder med mer generösa miljönormer.

Rysslands angrepp på Ukraina kommer att påskynda investeringarna i förnybar energi i hela Europa. Förnybar energi kan dock inte snabbt ersätta den energi som importeras från Ryssland. Under de närmaste åren bör vi i Finland utnyttja inhemsk energitorv och flis i större utsträckning än för närvarande för att försörjningsberedskapen ska kunna tryggas.

Propositionen beaktar inte de kritiska råvarornas betydelse för Finlands ekonomi och en lyckad klimatpolitik. Dessa råvaror är av vital betydelse för införandet av ny och klimatvänligare teknik.

Utlåtande JsUU 8/2022 rd

Den gröna omställningen kräver också att Finland vidtar försörjningsberedskapsåtgärder som inte tas upp i propositionen. Globalt sett behöver utfasningen av fossil energi enorma mängder jordartsmetaller som inte utvinns tillräckligt mycket i Europa, särskilt inte i Finland och Sverige. En betydande del av de jordartsmetaller som behövs för den gröna omställningen finns i jordmånen i det auktoritära Kina.

Vi anser att Finland inte ska ha ett alltför ensidigt klimatprogram. Även om vi blir kvitt vårt beroende av Ryssland kan det tänkas att vi blir beroende av Kina i stället. Det är inte ansvarsfullt att driva en politik som sätter stopp för nyttjandet av inhemska naturresurser eller som leder till att utsläppen flyttar utomlands, till exempel genom gruvdrift som den gröna omställningen kräver.

Sammantaget beaktar propositionen med förslag till ny klimatlag inte i tillräcklig utsträckning de föreslagna ändringarnas och de externa faktorernas inverkan på kostnadstrycket på finländska hushåll och företag. Innan lagen antas måste regeringen mer exakt kunna utreda de samlade konsekvenserna av den gröna omställningen.

Avvikande mening

Vi föreslår att miljöutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande:

Förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att man kontinuerligt följer konsekvenserna av utsläppsminskningsmålen enligt klimatlagen och de åtgärder som följer av dem för företagens konkurrenskraft och finländarnas köpkraft och vardagskostnader. Om utsläppsminskningsmålen leder till orimliga konsekvenser för dessa bör målnivåerna granskas på nytt och uppdateras så att de blir skäligare. Avvikelse från dem kan bli aktuell också i en särskilt allvarlig kris-situation, såsom till exempel en pandemi, ett krig, en naturkatastrof eller någon annan allvarlig störning som drabbar energi- eller informationsinfrastruktur.

Dessutom bör utsläppsminskningarna göras så kostnadseffektivt som möjligt och utifrån evidensbaserad kunskap. Utan kostnadsmedvetenhet och noggrann avvägning finns det risk för att kostnaderna för vårt pionjärskap blir större än nyttan.

Helsingfors 7.4.2022

Janne Heikkinen saml
Markku Eestilä saml
Peter Östman kd
Mikko Lundén saf
Ritva Elomaa saf