

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2014 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 kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Tuula Varis och regeringssekreterare Sini Pietilä, miljöministeriet
- trafikråd Saara Jääskeläinen, kommunikationsministeriet

- ledande expert Anita Mäkinen, Trafiksäkerhetsverket
- professor, direktör Mikael Hildén, Finlands miljöcentral
- utvecklingschef Sami Rinne, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- juniorombudsman Christina Palmén, Rederierna i Finland
- transportexpert Jari Harju, Finlands Transport och Logistik SKAL rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Finlands Näringsliv rf
- Ilmastofoorumi ry
- Polttava Kysymys.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med den föreslagna klimatlagen är att skapa förutsättningar för att planera och genomföra en långsiktig, förutsägbar och enhetlig klimatpolitik. Det är fråga om en ramlag för de statliga myndigheternas verksamhet och den innehåller inte materiella bestämmelser för olika sektorer, exempelvis om konkreta åtgärder som behövs för att nå miljömål. Avsikten är bland annat att principiellt betona vikten av att klimatförändringen bekämpas och av engagemanget för denna kamp. Vidare understryker lagen att det krävs

åtgärder av hela statsförvaltningen för att bekämpa och anpassa sig till förändringen.

Lagen avses framför allt innehålla bestämmelser om förfarandena för nationell planering och uppföljning av klimatpolitiken. Genom förslaget kommer statsförvaltningen att få ett system för att planera, följa och rapportera om åtgärder som gäller klimatförändringen och deras effekter. Syftet är att genom enhetliga förfaranden bl.a. utveckla samarbetet mellan olika sektorer i syfte att sörja för strategier som är kostnadseffektiva, långsiktiga och enhetliga med avseende på det övergripande målet.

Regeringen föreslår ett övergripande långsiktigt mål för utsläppsminskning fram till 2050, och det bygger framför allt på Finlands internationella åtaganden och gällande EU-bestämmelser. I övrigt gäller lagen inte utsläpp som omfattas av utsläppshandel, men det övergripande långsiktiga målet avses gälla samtliga sektorer. De rådande centrala målen för Finlands klimatpolitik bestäms i den långsiktiga energi- och klimatstrategin för uppfyllande av målen för Europeiska unionens klimat- och energipaket fram till 2020. I statsrådets klimat- och energipolitiska framtidsredogörelse från 2009 uppställdes målet för utsläppsminskning till minst 80 procent av 1990 års nivå senast 2050. Detta motsvarar det allmänna långsiktiga mål som nu skrivs in i lag genom klimatlagen. Enligt utskottets mening är utgångspunkten i propositionen viktig, dvs. att de gällande målen för utsläppsminskning inte skärps genom klimatlagen.

Lagen avses också innehålla bestämmelser om en klimatpolitisk plan på medellång sikt och en långsiktig klimatpolitisk plan. Det är meningen att planeringsprocessen ska vara så öppen som möjligt och att så många som möjligt ska kunna delta i processen. Varje ministerium ska ta fram planer för sitt respektive verksamhetsområde för statsrådets godkännande. Enligt förslaget ska planerna ses över med jämna mellanrum och då kan man vid behov också precisera strategin. Utfrågade sakkunniga har uttryckt oro för att vissa av förslagen som gäller uppgiftsfördelning kan leda till att klimatpolitiken och energipolitiken skiljs åt mer än för närvarande. Utskottet tror emellertid att det är möjligt att genom klimatlagen utveckla samarbetet mellan olika förvaltningsområden och försöka se till att de åtgärder som olika sektorer vidtar är kompatibla och deras effekter optimala med avseende på de övergripande målen. Klimatlagen kan dessutom bidra till att klimatfrågor beaktas och granskas mer aktivt inom olika sektorer, menar utskottet. För att målen med klimatlagen ska nås krävs det ändå att man också i praktiken i tillräcklig utsträckning lyckas samordna planeringssystemen och praxis.

Enligt propositionen ska riksdagen årligen få en klimatårsberättelse där det rapporteras om utsläppsutvecklingen, måluppfyllelse i fråga om utsläppsminskning och eventuella ytterligare åtgärder. Dessutom ska riksdagen regelbundet få en klimatpolitisk redogörelse och rapportering om anpassningsåtgärder minst en gång per valperiod. Utskottet välkomnar att propositionen beaktar att riksdagen behöver informeras och kunna påverka. Förfarandet förbättrar riksdagens förutsättningar att utifrån en samlad bild granska ämnet och att på grundval av det också ta ställning till riktlinjer som behövs inom olika sektorer. Informationen och rapporteringen måste också beakta effekterna på ekonomin och konkurrenskraften, menar utskottet.

Lagförslaget uppges inte få några direkta ekonomiska konsekvenser. Samtidigt uppskattas klimatlagen öka myndigheternas arbetsmängd något. Utskottet erfar att det inte är möjligt att få någon exakt siffermässig uppskattning av de nuvarande planeringskostnaderna eller de tilläggskostnader som lagen orsakar. Detta är enligt utskottets uppfattning lite märkligt, men i och för sig kan enhetliga planerings- och rapporteringssystem ge möjlighet att också förbättra förfarandena för beräkning av kostnadernas samlade konsekvenser, även på det sättet att kostnaderna står i rätt proportion till den nytta som åtgärderna medför.

Trafikens miljöpåverkan. Trafiken står för en stor del av utsläppen från de sektorer som står utanför utsläppshandeln (den icke-handlande sektorn). Enligt inkommen utredning producerade den inhemska trafiken 2013 cirka 12,8 miljoner ton utsläpp av växthusgaser, vilket är 20 procent av alla utsläpp och omkring 40 procent av den icke-handlande sektorns utsläpp. Mer än 90 procent av växthusgaserna inom den inhemska trafiken kommer av vägtrafik, och personbilar står för cirka 60 procent av denna andel. Järnvägstrafikens andel av trafikutsläppen är ca en, flygtrafikens två och sjötrafikens fyra procent. Enligt vitboken om ett gemensamt transportområde måste koldioxidutsläppen inom trafiken minska med 60 procent fram till 2050. Av utsläppen av

växthusgaser i Finland kommer omkring hälften från sektorn för utsläppshandel (den handlande sektorn) och av transportsektorn hör flygtrafiken dit. Utskottet hänvisar till EU-debatten under den senaste tiden och påpekar att det inte är ändamålsenligt att i fortsättningen utvidga utsläppshandeln till andra transportformer än flygtrafiken.

Omkring 36 procent av växthusgasutsläppen från den inhemska vägtrafiken kommer från skåpbilar och lastbilar. Strävan på EU-nivå och även nationellt har varit att flytta fokus i fråga om långa transporter med tunga fordon till järnvägarna. Utskottet vill ändå understryka att än i dag sker omkring två tredjedelar av trafikarbetet inom godstrafiken på landsvägar och att exempelvis godstransporterna direkt till konsumenterna genom e-handeln för sin del kommer att öka och accentuera behovet av vägtransporter. Transportkostnaderna är redan i dagens läge höga och med tanke på hur viktiga de är för näringslivets konkurrenskraft är det således särskilt viktigt att se till att de hålls inom rimliga gränser trots att nödvändiga åtgärder för att minska utsläppen vidtas.

Utskottet anser det vara klart att man ska beakta trafiksektorns centrala betydelse när det gäller utsläppens kvantitet och målmedvetet eftersträva minskade sektorsutsläpp. Samtidigt menar utskottet att målen för utsläppsminskningar inom trafiken utgör en stor utmaning, särskilt med beaktande av att prognoserna visar att behovet att färdas fortsatt kommer att öka.

En fråga som måste lösas särskilt är vilka de åtgärder är som ska vidtas för att målet för utsläppsminskningar enligt klimatlagen ska nås. Därmed anger lagen inte direkt innehållet i klimatpolitiken. Skatter och avgifter fyller en viktig funktion när utsläppen inom trafiken ska fås att minska. Genom beskattning går det exempelvis att försöka styra fordonsköpen så att köparna väljer modeller med lägre konsumtion och mindre utsläpp. I praktiken kan man försöka stävja klimatförändringen till exempel genom satsningar på alternativa drivmedel och drivsystem och på behövlig distributionsinfrastruktur eller genom att främja övergång till mindre förbru-

kande motorteknik och liknande. Enligt uppgift är förbättrad energieffektivitet ett av de mest effektiva sätten att minska trafikens oljeberoende och trafikutsläppen.

Ett sätt att försöka minska utsläppen är elektrifiering av fordon, både personbilar och i synnerhet inom kollektivtrafiken och distributionstrafiken i stadsregioner. Dessutom går det att försöka delvis minska privatbilismen där servicen inom kollektivtrafiken tillåter det. Man kan exempelvis utveckla kollektivtrafiken och försöka finna en avvägd balans mellan kollektivtrafik och andra persontransporter. Transport- och rörlighetsbehovet går att optimera genom placering av funktioner, områdes- och samhällsplanering och främjande av samspelet mellan olika trafikformer.

Satsningar på intelligenta transporter kan bidra till att främja måluppfyllelse i fråga om klimatmålen. Utskottet understryker att utveckling och införande av ny teknik måste stödjas på alla tänkbara sätt. Nya tekniker kan vara förknippade med nya affärsmöjligheter, och dessa bör man försöka utnyttja genom medvetna satsningar på innovation och på teknikutveckling och teknikalansering. Informations- och kommunikationstekniken kommer även fortsättningsvis att erbjuda betydande möjligheter att effektivisera verksamheten och minska utsläppen inom alla sektorer. Klimatförändringen ska inte bara bekämpas, utan det behövs också metoder för anpassning till den.

Konsekvensbedömningarna måste inta en central roll när utsläppsstrategierna tas fram. Lösningarna för trafikutsläppen måste beakta till exempel den högre bränsleförbrukningen till följd av vårt kallare klimat, effektbehovet till följd av större fordon, behovet att färdas till följd av långa avstånd och bl.a. de begränsade möjligheterna att påverka hur fördelningen mellan de olika färdmedlen utvecklas exempelvis genom mer kollektivtrafik och fler spårvägstransporter. Utskottet påpekar vikten av att regelbundet och med eftertryck framföra dylika synpunkter också när internationella regler utarbetas.

Det är särskilt viktigt att de utsläppsminskande åtgärderna inte bara utvärderas med avseende

KoUU 6/2014 rd — RP 82/2014 rd

på klimatförändringen, utan att man beaktar åtgärdernas samlade effekter och behoven hos de olika sektorerna, bl.a. trafikpolitiken. Också den aktuella forskningen måste beaktas när nedskärningar övervägs, och dessutom måste åtgärdernas eventuella negativa konsekvenser identifieras. I synnerhet vill utskottet rikta uppmärksamhet på att skyldigheterna i fråga om utsläpp inte får orsaka exempelvis företagen oskäligen kostnader eller merarbete eller på något annat sätt försvaga de inhemska företagens konkurrenskraft i förhållande till aktörer i andra länder. Målet bör vara att insatserna för utsläppsminskning fördelas jämnt mellan exempelvis EU-länderna och alla Östersjöstater. Utskottet framhäver den globala regleringens centrala betydelse för att de globala utsläppen totalt sett ska minska.

Utskottet menar att kommunikationsministeriets förvaltningsområde redan i dagens läge är relativt välorganiserat med avseende på hur ar-

betet med klimatfrågor fungerar. Med andra ord är det varken behövt eller ens rationellt att helt reformera rådande praxis och bland annat uppföljningsprocesserna inom exempelvis trafiksektorn. Det är viktigt att i fortsättningen utnyttja också de redan nu inarbetade verksamhets- och rapporteringsmodellerna och att på alla sätt undvika överlappande funktioner som försämrar kostnadseffektiviteten och ger merarbete eller ökar den administrativa bördan, understryker utskottet.

Sammantaget finner utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte och tillstyrker lagförslaget med synpunkterna ovan.

Ställningstagande

Kommunikationsutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 4 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kalle Jokinen /saml
vordf. Osmo Kokko /saf
medl. Mikko Alatalo /cent
Thomas Blomqvist /sv
Ari Jalonen /saf
Merja Kuusisto /sd
Suna Kymäläinen /sd
Raimo Piirainen /sd

Janne Sankelo /saml
Hanna Tainio /sd
Eila Tiainen /vänst
Ari Torniainen /cent
Reijo Tossavainen /saf
Oras Tynkkynen /gröna
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.