

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag

INLEDNING

Remiss

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

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- kommunikationsutskottet KoUU 16/2022 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 8/2022 rd
- ekonomiutskottet EkUU 19/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Outi Kumpuvaara, miljöministeriet
- miljöråd Jarmo Muurman, miljöministeriet
- expert Karin Cederlöf, miljöministeriet
- naturresursråd Heikki Granholm, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsi Mäkinen, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Laura Sarlin, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Katja Tuokko, arbets- och näringsministeriet
- ordförande Tuomas Aslak Juuso, sametinget
- expert Tuuli Hietaniemi, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- branschdirektör Hannele Korhonen, Meteorologiska institutet
- forskningsprofessor Kristiina Lång, Naturresursinstitutet
- gruppchef Jukka Pakola, Statistikcentralen
- deltagare i Klimatpanelen Jyri Seppälä, Klimatpanelen
- vice ordförande Liisa Kulmala, Finlands Naturpanel
- forskarprofessor Antti Belinskij, Finlands miljöcentral
- specialsakkunnig Pauliina Jalonen, Finlands Kommunförbund
- chefsforskare Mikko Pihlatie, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- verkställande direktör Jouni Keronen, Climate Leadership Coalition ry
- ledande expert Janne Peljo, Finlands näringsliv rf

Betänkande MiUB 2/2022 rd

- ekonomisk expert Petteri Haveri, Finsk Energiindustri rf
- närings- och klimatexpert Teppo Säkkinen, Centralhandelskammaren
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- direktör Jyrki Peisa, Skogsindustrin rf
- medlem Laura Hildén, gruppen De ungas Agenda2030
- chef för samhällsrelationer Lauri Pakkanen, Byggnadsindustrin RT rf
- klimatexpert Emilia Runeberg, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry
- ledande expert Petri Pylsy, Finlands Fastighetsförbund rf
- skyddsexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf
- ombudsman Rikard Korkman, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf
- direktör, hållbar utveckling Helena Soimakallio, Teknologiindustrin rf
- klimatansvarig Bernt Nordman, WWF Finland.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet LUT
- Närings-, trafik- och miljöcentralerna
- forskningsenheten BIOS
- Akava ry
- Gruvindustri rf
- Linja-autoliitto
- Natur och Miljö rf
- Cykelförbundet rf
- SOSTE Finlands social och hälsa rf
- STTK rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands Transport och Logistik SKAL rf.

Inget yttrande av

- Regionförvaltningsverken
- Rederierna i Finland rf.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslås en ny klimatlag. Den gällande klimatlagen föreslås samtidigt bli upphävd. Syftet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet stärka regleringens styreffekt och säkerställa att Finland når klimatneutralitet till 2035. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om nya klimatmål. Utöver ett mål om klimatneutralitet 2035 föreslås bestämmelser om utsläppsminskningsmål för 2030 och 2040. Det mål för utsläppsminskningar som gäller till 2050 ses över, och det föreslås även bestämmelser om ett mål om att öka sänkan. I enlighet med regeringsprogrammet föreslås det att planeringssystemet enligt klimatlagen utvidgas till att gälla markanvändningssektorn.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

I lagen föreslås 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 så att det i fortsättningen i klimatlagen även föreskrivs om beredningen av en klimatplan för markanvändningssektorn och om kraven på innehållet i den planen. I de bestämmelser som gäller planerna föreslås också andra preciseringar.

Bestämmelserna om klimatårsberättelsen och klimatpanelen samt den främjandeplikt som gäller de statliga myndigheterna preciseras. Dessutom föreslås bestämmelser om att samernas rättigheter ska beaktas vid beredningen av planerna, bestämmelser om förhandlingar med sametinget och bestämmelser om ett samiskt klimatråd som ska stödja beredningen av de klimatpolitiska planerna.

Propositionen hänför sig till andra tilläggsbudgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2022.

Åtgärdsmotioner

AM 58/2021 rd. I åtgärdsmotionen föreslås det att regeringen vidtar åtgärder för att inrätta ett medborgarforum eller ett medborgarråd för att lägga fram förslag för riksdagen om effektiva och rättvisa åtgärder för att minska utsläppen och främja naturskyddet.

AM 93/2021 rd. I åtgärdsmotionen föreslås det att klimatlagens definition av klimatförändring i samband med reformen omformuleras i analogi med den definition som används inom naturvetenskaperna och som också omfattar jordens naturliga klimatförändringar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Reformen av klimatlagen

Miljöutskottet anser att regeringens proposition med förslag till ny klimatlag är ytterst viktig. Den gällande klimatlagen trädde i kraft 2015, men klimatförändringen har framskridit och EU:s klimatlagstiftning, som baserar sig på klimatavtalet från Paris, har ändrats och ändras fortsatt så snabbt att det redan måste anses nödvändigt att revidera ramlagen. Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med anmärkningarna nedan.

Syftet med lagförslaget är att i enlighet med regeringsprogrammet stärka lagens styreffekter och säkerställa att Finland når klimatneutralitetsmålet senast 2035 och därefter har negativa koldioxidutsläpp. Också målnivån för utsläppsminskningarna har således utvecklats kraftigt. Utöver det långsiktiga skärpta utsläppsmålet för 2050 innehåller lagförslaget också viktiga delmål för 2030 och 2040 för att säkerställa en konsekvent väg mot klimatneutralitet och negativa koldioxidutsläpp, dvs. ett klimathållbart samhälle. Utskottet konstaterar att dessa målnivåer bygger på rekommendationer utifrån Finlands klimatpanels kalkyler över vilken utsläppsreduktionsnivå som

Betänkande MiUB 2/2022 rd

är rättvis för Finland globalt sett. De mål som föreslås i klimatlagen kompletterar eller är mer ambitiösa än de mål som EU:s klimatlagstiftning ställer upp för Finland, och lagen kan således anses vara progressiv både i ett europeiskt sammanhang och globalt. Utskottet anser således att förslaget till klimatlag är mycket aktuellt och väsentligt för att förtydliga och utvidga målen för utsläppsminskning, vilket dels uppfyller Finlands globala åtaganden för att bromsa klimatförändringen, dels förbättrar förutsägbarheten i näringslivets omvärld och skapar förutsättningar för hållbar tillväxt. Också jord- och skogsbruksutskottet, kommunikationsutskottet och ekonomikutskottet anser i sina utlåtanden att lagförslaget främjar en långsiktig och förutsägbart klimatpolitik.

Propositionen ger också ett bra gensvar på riksdagens uttalanden om klimatårsberättelsen (B 17/2019 rd — RSk 2/2020 rd och B 18/2020 rd — RSk 52/2020 rd). Miljöutskottet har vid behandlingen av klimatårsberättelsen redan tidigare krävt att berättelsen ska utvecklas så att den blir betydligt mer omfattande än vad som krävs i den gällande klimatlagen. Regeringen har hörsammat dessa önskemål och föreslår nu att dessa i praktiken redan genomförda reformer inkluderas i lagförslaget. Klimatårsberättelsen har utvecklats så att den är mer strategisk och övergripande, och den har därmed redan blivit ett användbart politiskt verktyg. Berättelsen innehåller heltäckande uppgifter om utsläppsutvecklingen inom sektorerna för utsläppshandel, ansvarsfördelning och markanvändning och även bedömningar av hur tillräckliga åtgärderna är i förhållande till målen. Man har inkluderat uppskattningar av de konsumtionsbaserade utsläppen, koldioxidhandavtrycket samt de ekonomiska konsekvenserna och andra konsekvenser. Anpassningen, kommunernas roll, den offentliga upphandlingens betydelse och den cirkulära ekonomin behandlas mer ingående än förut. I sin utvidgade form ger berättelsen i enlighet med sitt mål bättre möjligheter för såväl beslutsfattarna som medborgarna att delta i den klimatpolitiska debatten.

Regeringens proposition med förslag till klimatlag är en ramlag som innehåller bestämmelser om ett planeringssystem för klimatpolitiken. Till denna helhet hör en långsiktig plan, en plan på medellång sikt och en plan för anpassning till klimatförändringen. Det är mycket välkommet att propositionen innehåller ett förslag om att lagen också ska innehålla en klimatplan för markanvändningssektorn. Som ramlag styr klimatlagen hur de planer som avses i lagen beaktas vid verkställigheten av annan lagstiftning, dvs. skyldigheterna riktar sig till statliga myndigheter, och lagen förpliktar inte direkt privata aktörer. Beslut om konkreta skyldigheter och incitament fattas genom de åtgärder som fastställs i de planer som avses i lagen.

Klimatlagen gäller inte utsläpp som omfattas av utsläppshandeln annat än i fråga om den långsiktiga skyldigheten att minska utsläppen, de nya etappmålen och uppföljningen av skyldigheten. Den planering på medellång sikt som gäller utsläppshandelssektorn kommer också framöver att stå utanför planeringssystemet enligt klimatlagen, men den handlande sektorn kommer ändå att behandlas i samband med den långsiktiga planen och klimatårsberättelsen. Syftet med det långsiktiga målet för utsläppsreduktion 2050 är att säkerställa att de sammanlagda utsläppen från ansvarsfördelnings- och utsläppshandelssektorerna vid denna tidpunkt har minskat med minst 90 procent. Det eftersträfvade målet är dock 95 procent jämfört med 1990 års nivå. Till 2030 föreslås för de sammanlagda utsläppen från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn ett minskningsmål på minst 60 procent och till 2040 ett minskningsmål på minst 80 procent jämfört med utsläppen av växthusgaser 1990.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Utskottet konstaterar att sakkunniga har sett det som ett missförhållande att helhetsbilden av klimatåtgärderna fördunklas av att utsläppshandelssektorn fortfarande till viss del står utanför klimatlagen. Att den handlande sektorn delvis inte omfattas av lagens tillämpningsområde förklaras av det sätt på vilket lagen kom till. När 2015 års klimatlag stiftades motiverades den uttryckligen med ett behov som grundar sig på nationell beslutanderätt att noggrannare än tidigare granska metoderna för att begränsa utsläppen inom den icke-handlande sektorn, samtidigt som utsläppshandelssystemet redan reglerades självständigt på EU-nivå och inte förutsatte nationellt beslutsfattande. I sitt betänkande om lagförslaget betonade utskottet målet att undvika administrativ tungroddhet och att de klimatpolitiska planerna ska samordnas med den övriga energi- och klimatpolitiska beredningen, vilket förutsätter att tidsplanerna för beredningen samordnas och att det finns en gemensam beräkningsgrund (RP 82/2014 rd — MiUB 22/2014 rd). Utskottet konstaterar att statsrådet håller på att ta fram en ny klimat- och energistrategi på det här sättet i samordning med klimatplanen på medellång sikt och med hjälp av ett gemensamt kunskapsunderlag. Strategin omfattar alla källor till växthusgasutsläpp (utsläppshandelssektorn, ansvarsfördelningssektorn, markanvändningssektorn) och sänkorna (markanvändningssektorn). Utsläppshandelssektorn ingår i den långsiktiga klimatplanen enligt 9 § i propositionen. Också i klimatårsberättelsen enligt 18 § granskas utsläppen inom den sektorn. Utskottet anser att en konsekvent klimatpolitik kan säkerställas också genom samordnad beredning och med beaktande av den långsiktiga klimatplanen och klimatårsberättelsen. Uppfyllelsen av de mål som avser en minskning av de samlade utsläppen av växthusgaser från utsläppshandelssektorn och ansvarsfördelningssektorn påverkas i hög grad av EU:s system för handel med utsläppsrätter och dess funktion, som Finland för egen del kan påverka genom stöd till åtgärder som ökar systemets verkningsfullhet som en del av unionens klimatpolitik. Den nationella planeringen på medellång sikt av åtgärder för att begränsa klimatförändringarna ska gälla utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn.

Utskottet anser också att de färdplaner för ett utsläppssnålt samhälle som sektorerna har berett är viktiga. Färdplanerna har beretts i enlighet med statsminister Sanna Marins regeringsprogram i samarbete med myndigheterna. De femton färdplaner som hittills publicerats är viktiga informationskällor när man beskriver omfattningen, kostnaderna och förutsättningarna för de åtgärder som behövs för att uppnå klimatneutralitetsmålet. Den energi- och klimatstrategi som utarbetas varje valperiod samt färdplanerna för ett utsläppssnålt samhälle är effektiva klimatpolitiska instrument, men de hör inte till tillämpningsområdet för klimatlagen. Utskottet anser att man i fortsättningen på lagnivå kan synliggöra kopplingarna mellan de planer som avses i klimatlagen och andra klimatplaner, inklusive de klimatplaner som lämnas till EU, och eventuellt utfärda närmare bestämmelser om samordningen av dem. Det viktigaste är dock att Finlands klimatpolitik är sammanhållen och konsekvent trots flera olika planer. På grund av den snabba utvecklingen av klimatpolitiken kan det således i fortsättningen vara motiverat att utreda huruvida klimat- och energistrategin ska inkluderas i klimatlagens planeringssystem.

De ekonomiska konsekvenserna, energiomställningen och det geopolitiska läget

Rysslands angreppskrig mot Ukraina förstärker det akuta behovet av att fasa ut fossila bränslen och genomföra en grön energiomställning. Utskottet betonar att klimatlagen styr utvecklingen i den riktningen, men inte nödvändigtvis i det korta perspektiv som krävs för att vi ska kunna bli kvitt behovet av rysk energi i nuläget. Både det geopolitiska läget och uppnåendet av de långsiktiga målen för utsläppsminskningar i praktiken kräver nu snabb lansering av ny teknik, betydande

Betänkande MiUB 2/2022 rd

investeringar samt tillräckliga FoUI-satsningar av företagen och samhället. Klimatlagen svarar också mot dessa behov, men det är ändå ytterst viktigt att så snart som möjligt utvärdera konsekvenserna av läget i Ryssland och Ukraina för Finlands försörjningsberedskap, så att detta perspektiv kan beaktas i planeringen av klimatåtgärderna. Utskottet betonar därför att den samlade försörjningsberedskapen måste granskas omsorgsfullt, inte enbart med anledning av krigstillstånd utan också med framförhållning, eftersom ett ökat antal väpnade konflikter och flyktingar sannolikt kommer att bli en följd av att klimatförändringen trappas upp. Ur denna synvinkel bör särskilt energitekniken och ägandeförhållandena inom energiproduktionen granskas. Klimatlagens mål anknyter på ett nytt sätt rentav till utrikes- och säkerhetspolitiken. Också jord- och skogsbruksutskottet betonar i sitt utlåtande behovet av att ta hand om Finlands försörjningsberedskap under alla förhållanden. Enligt 8 § i den föreslagna klimatlagen ska beredningen av de klimatpolitiska planerna väga in bland annat miljömässiga, ekonomiska och sociala faktorer i enlighet med principen om hållbar utveckling, klimatåtgärdernas kostnadseffektivitet och planernas konsekvenser för livsmedelstryggheten i Finland. Jord- och skogsbruksutskottet 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.

Utskottet betonar att bedömningen av propositionens ekonomiska konsekvenser bör granskas på nytt i den förändrade situationen till följd av kriget. Det är uppenbart att många av de tidigare fastställda ramvillkoren för vad som anses vara ekonomiskt motiverat har förändrats på ett oåterkalleligt sätt. I Teknologiska forskningscentralen VTT:s tidigare rapport om de olika utsläppsminskningmålen har man bedömt att effekterna på nationalprodukten av det utsläppsminskningmål på 60 procent som föreslås till 2030 till många delar är positiva fram till 2030, men senast 2050 kommer nationalprodukten att vara en dryg procent lägre än i basscenariot. Enligt propositionen bedöms de samhällsekonomiska konsekvenserna av lagförslaget på lång sikt bli något negativa. Det mål om att minska utsläppen med 60 procent till 2030 som ställs upp i propositionen kan dock anses vara motiverat även ur ekonomisk synvinkel, eftersom det har visat sig att redan ett stramt medelfristigt klimatmål påskyndar den nödvändiga strukturella förändring som krävs för att samhället ska utvecklas i riktning mot klimatneutralitet. Överlag är det enligt motiveringen ur samhällsekonomisk synvinkel positivt att man ställer upp nya etappmål, eftersom detta ökar klimatpolitikens förutsägbarhet. Positiva dynamiska effekter kan uppstå om aktörerna upplever att den nya lagen tydligare än hittills anger riktmärkena för den framtida utvecklingen, vilket sporrar dem till att utveckla nya lösningar för att begränsa klimatförändringar eller främja anpassningen till dem.

Miljöutskottet instämmer med ekonomiutskottet i att klimatåtgärdernas innovations- och exportpotential och dynamiska effekter på konkurrenskraften inte i tillräcklig utsträckning har beaktats i bedömningarna av åtgärdernas ekonomiska konsekvenser. Den finska industrins pionjärskap inom rena och utsläppssnåla lösningar kan utgöra en betydande konkurrensfördel. Med tanke på detta har främjandet av globalt skalbara lösningar och till exempel hållbar väteekonomi en nyckelroll. Den gröna elektrifieringen och väte som tillverkats genom den och som används som råvara för nya drivkrafter skapar en grund för en ny tillväxtindustri. Detta förutsätter dock en omfattande ökning av elproduktionen och elöverföringen, eftersom elbehovet kommer öka betydligt samtidigt som rysk energi bör fasas ut. Utskottet betonar teknik- och materialneutralitetsprincipernas väsentliga betydelse som utgångspunkt för besluten. Den gröna omställningen kräver över

Betänkande MiUB 2/2022 rd

huvud taget stora privata investeringar för att kunna genomföras, så vi måste sörja för industrins investeringsförmåga och tillräckliga FoUI-satsningar för att stödja utvecklingen.

Klimatplanen för markanvändningssektorn

Utskottet anser att en av de viktigaste förändringarna i den nya klimatlagen är att lagens tillämpningsområde föreslås bli utvidgat till markanvändningssektorn och att den nya klimatplanen för markanvändningssektorn blir en del av lagens planeringssystem. Med markanvändningssektorn avses de markanvändningskategorier enligt sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk som baserar sig på det nationella systemet för inventering av växthusgaser, nämligen skogsmark, åkermark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark. Utskottet anser att även om det viktigaste med tanke på klimatneutralitetsmålet är att avstå från fossila energikällor inom energiproduktionen, industrin och trafiken, spelar också markanvändningssektorn en betydande roll när det gäller utsläppen och upptaget över lag. Att den sektorn tas in i klimatlagen kommer således att förbättra förutsättningarna att uppnå de mål som gäller utsläppsminskningar och upptag.

Utskottet instämmer i det som står i propositionen om att när det gäller sänkorna inom markanvändningssektorn är osäkerheten anmärkningsvärt stor jämfört med utsläppssiffrorna inom exempelvis industrin. Exempelvis 2017 var nettosänkan inom sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) -15,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter, medan den 2018 var -8,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Osäkerheten är särskilt stor i de bedömningar som gäller storleken på sänkan i marken. Det är dock fråga om en betydelsefull helhet. Enligt de preliminära uppgifter som Statistikcentralen publicerade 2021 var nettosänkan i LULUCF-sektorn, det vill säga summan av växthusgaser som togs upp respektive avgick inom sektorn, -17,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2020, medan Finlands totala växthusgasutsläpp 2020 uppgick till sammanlagt 48,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Utskottet understryker att utfasningen av rysk energi och avskaffandet av importen av virke och flis från Ryssland ökar trycket på att använda skogarna i Finland. Avverkningstrenden ökar osäkerheten inom markanvändningssektorn, eftersom ett intensivt utnyttjande av skogarna bromsar upp ökningen av upptaget i sänkan och kan till och med förhindra att upptaget ökar. Statsrådet ska enligt 12 § i lagförslaget minst varannan valperiod anta en klimatplan för markanvändningssektorn. Under de valperioder då skyldigheten att utarbeta en plan inte gäller ska det bedömas om planen är aktuell och om det finns behov av nya åtgärder. Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet att denna mekanism är ytterst behövlig.

Sakkunniga har menat att lagen bör innehålla ett kvantitativt mål för kolsänkans storlek. Eftersom det finns ett stort variationsintervall i sänkornas storlek på grund av variationerna i marknadsfaktorerna för sänkor och de cykliska faktorerna, är det inte ändamålsenligt att ställa upp ett exakt mål. Planeringssystemet enligt klimatlagen erbjuder inte heller de bästa sätten att styra exempelvis avverkningsnivåerna på privat mark. På grund av markanvändningssektorns stora betydelse för klimatpolitiken i stort kan det framöver bli nödvändigt att i lagen också i fråga om sänkor fastställa ett mål på ett sätt som i tillräcklig grad beaktar osäkerheter och naturliga variationer, menar utskottet.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Utskottet anser att de nya definitionerna av markanvändningssektorn och sänkor behöver förtydligas på följande sätt. Markanvändningssektorn definieras i 6 § 9 punkten i lagförslaget. Med markanvändningssektorn avses de sex markanvändningskategorier som används i det nationella systemet för inventering av växthusgaser, nämligen skogsmark, åkermark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark. Utskottet betonar att den här definitionen av markanvändningssektorn avser att omfatta också träprodukter. Det är ändamålsenligt att aktuella internationella beräkningsregler iaktas vid inventeringen av växthusgaser, så för att stödja och klarlägga detta är det motiverat att precisera att träprodukter ingår i markanvändningssektorn.

Begreppet sänka definieras i 6 § 10 punkten i lagförslaget. Med sänka avses i enlighet med den mellanstatliga panelen för klimatförändringar IPCC:s definition en process, verksamhet eller mekanism som avlägsnar en växthusgas, aerosol eller en föregångare till växthusgas från atmosfären. Definitionen omfattar således även tekniska sänkor. Utskottet förtydligar definitionen genom att konstatera att när det gäller ekosystem innebär funktionen som sänka att ekosystemets kollager ökar. Detta beräkningssätt som baserar sig på lagerförändringar används till exempel vid inventeringen av växthusgaser. Utskottet anser inte att det behövs paragrafändringar, utan det räcker med att precisera motiveringen till denna del.

Allmänna krav på planerna

I 8 § i lagförslaget föreskrivs det att de mål och åtgärder som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringar ska i de klimatpolitiska planerna fastställas utifrån aktuell vetenskaplig information så att hänsyn tas till klimatförändringarnas framskridande, deras sannolika positiva och negativa effekter, faror och risker i anslutning till dem samt möjligheter att förhindra olyckor och begränsa deras skadliga verkningar. Planerna ska ange de åtaganden som följer av internationella avtal som är bindande för Finland och av EU-lagstiftningen, och det ska med hjälp av planerna säkerställas att åtagandena fullgörs. Vid utarbetandet av planerna ska man dessutom enligt en förteckning på nio punkter beakta olika aspekter, såsom miljömässiga, ekonomiska och sociala faktorer i enlighet med principen om hållbar utveckling (3), åtgärdernas kostnadseffektivitet (4), teknikens nivå och utveckling (5), eventuella konsekvenser för livsmedelstryggheten i Finland (7), eventuella konsekvenser för den biologiska mångfalden (8) och andra faktorer än de som avses ovan och som är väsentliga för samhällsutvecklingen.

Utskottet välkomnar att man vid beredningen av planerna också ska beakta eventuella konsekvenser för den biologiska mångfalden. Klimatförändringen och förlusten av den biologiska mångfalden är kopplade till varandra och vid genomförandet av EU:s gröna giv har det framhävts ett behov av att säkerställa att åtgärderna mot klimatförändringen inte medför betydande olägenheter för skyddet av den biologiska mångfalden (principen om att inte orsaka betydande skada, Do No Significant Harm, DNSH). I fråga om de åtgärder som inkluderas i planerna är skyldigheten att beakta den biologiska mångfalden således viktig. Utskottet betonar också vikten av att beakta traditionella miljöaspekter (3), såsom konsekvenser för sjöar och vattendrag, rekreation och markanvändningsplanering. Dessa ingår delvis också i 9 punkten, då man vid beredningen av planerna enligt 9 punkten också ska beakta andra faktorer som är väsentliga med tanke på samhällsutvecklingen. Sådana faktorer kan enligt specialmotiveringen vara till exempel cirkulär ekonomi, utsläppssnålt byggande och planering av områdesanvändningen.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Utskottet anser att de övriga faktorer som avses i 9 punkten och som är väsentliga med tanke på samhällsutvecklingen bör inbegripa de faktorer som hänför sig till försörjningsberedskapen till den del behovet inte tillgodoses genom de konsekvenser för livsmedelstryggheten som ingår i 7 punkten. Utskottet konstaterar att begreppet försörjningsberedskap inte ingår i klimatlagen. Propositionen överlämnades till riksdagen en vecka efter Rysslands angrepp mot Ukraina, så det nya läget har inte kunnat behandlas i propositionen. Däremot innehåller energi- och klimatstrategin i princip bland annat teman som försörjningsberedskap och nätens funktion. Utskottet anser att försörjningsberedskapsgrunden ska kunna beaktas på samma sätt som det enligt propositionsmotiven vid behov ska gå avvika från kostnadseffektivitetsprincipen, om det till exempel är nödvändigt att beakta klimatåtgärdernas konsekvenser för inkomstfördelningen eller åtgärdernas allmänna godtagbarhet inom någon sektor.

Utskottet betonar att resursplanering för kritiska resurser behövs på ett allmänt plan, eftersom den gröna energiomställningen i hög grad baserar sig på exempelvis tillgången på batterimineraler såsom nickel, kobolt, litium och grafit. Om och när de ömsesidiga ekonomiska beroenderelationerna till länder utanför EU inte längre främjar en fredlig utveckling, måste man både på EU-nivå och nationell nivå på nya grunder granska leveranskedjornas motståndskraft mot störningar och största möjliga strategiska oberoende. Det av Ryssland inledda kriget bidrog till att tillspetsa det alltför stora beroende som uppdagats redan under covid-19-pandemin när det gäller många kritiska leveranskedjor. När man i en akut situation snabbt försöker bli kvitt skadliga förbindelser och ersätta dem med nya, finns det en stor risk för att ett beroende bara ersätts med ett annat.

Europa är mer beroende av resursimport än någon annan region i världen. Av allt material som används i EU är 40 procent importerat. I fråga om vissa strategiska resurser, såsom metallmalmer och näringsämnen, är procentandelen ännu högre. Totalt 92 procent av all fosfor som behövs inom det europeiska jordbruket importeras från andra länder, största delen från Ryssland, Syrien, Marocko och Tunisien. Att främja cirkulär ekonomi och förbättra resurseffektiviteten skulle vara till nytta för ekonomin och minska resursberoendet samtidigt som både säkerheten och affärsmöjligheterna skulle öka.

Utskottet konstaterar att programmet för främjande av cirkulär ekonomi innehåller en vision och mål för cirkulär ekonomi, behövliga åtgärder och indikatorer samt förslag till resurser som behövs för att främja cirkulär ekonomi. Målet med programmet är att minska förbrukningen av icke-förnybara naturresurser och möjliggöra en hållbar användning av förnybara naturresurser så att den totala förbrukningen av primära råvaror 2035 inte överstiger 2015 års nivå (de naturresurser som används för tillverkning av exportprodukter omfattas inte av målet). Samtidigt eftersträvas en fördubbling av resursproduktiviteten fram till 2035 jämfört med 2015 års nivå och en fördubbling av den cirkulära materialanvändningen fram till 2035. Utskottet noterar att cirkulär ekonomi nämns i propositionsmotiven i 8 § 9 punkten om krav på planer. I fortsättningen kan det vara nödvändigt att i högre grad framhäva cirkulär ekonomi.

Rättvisa och en rättvis omställning

Enligt 2 § 3 mom. i den föreslagna klimatlagen är syftet med lagen att bidra till att säkerställa rättvisa klimatåtgärder. Enligt motiveringen inbegriper denna rättvisa också en rättvis omställning, som är en av de viktigaste principerna i EU:s klimatlagstiftning. Det omfattande rättvisemålet ska

Betänkande MiUB 2/2022 rd

nås genom ett förfarande med samråd och utlåtanden samt genom konsekvensbedömningar där man uppmärksammar olika befolkningsgrupper. Målet är att öka acceptansen för klimatåtgärderna och försöka säkerställa att den klimatpolitik som bedrivs inte får negativa konsekvenser för exempelvis sysselsättningen, medborgarnas delaktighet eller olika regioner och inte heller ökar ojämlikheten eller inkomstskillnaderna. I propositionsmotiven har målet preciserats med tanke på olika befolkningsgruppers, arbetstagares och näringsidkares deltagande i beredningen av klimatpolitiken. Också miljöutskottet har till exempel i sitt betänkande om klimatårsberättelsen för 2020 (MiUB 10/2020 rd) betonat att särskild uppmärksamhet bör fästas vid de sociala konsekvenserna av politiska åtgärder, särskilt med tanke på social rättvisa.

Enligt 8 § i lagförslaget ska också kostnadseffektiviteten beaktas vid beredningen av planerna, dvs. de uppställda målen ska uppnås till lägsta möjliga kostnad för samhället. Det kan enligt propositionen i vissa fall vara motiverat att avvika från kostnadseffektivitetsprincipen om man exempelvis behöver ta hänsyn till effekterna av klimatåtgärderna på inkomstfördelningen eller den allmänna acceptansen för åtgärderna inom någon sektor. Till exempel målet i det föreslagna 2 § 3 mom. om att klimatåtgärderna ska vara rättvisa kan kräva att man i vissa situationer gör avsteg från kostnadseffektivitetsprincipen.

Utskottet betonar att frikopplingen från rysk energi och påskyndandet av den gröna omställningen redan har höjt energipriset betydligt. Orsaken är en akut situation som klimatpolitiken inte haft någon inverkan på. Den redan genomförda starka klimatpolitiken och omställningen till klimatneutralitet bidrar till att lindra den kostnadschock som orsakats av kriget i Ukraina. Utskottet konstaterar att propositionen utarbetades före krigets början och att där står att plötsliga kostnadseffekter för hushållen till följd av klimatlagen sannolikt inte är att vänta, eftersom åtgärderna ska genomföras stegvis. På längre sikt kommer användningen av fossil energi att bli dyrare samtidigt som ersättande, utsläppsnåla alternativ kommer att bli billigare. Målen i propositionen och verkställandet av de klimatpolitiska planerna kommer att styra utvecklingen i riktning mot ett utsläppsnålt samhälle, där det är lättare och mer acceptabelt för hushållen att minska utsläppen.

Utskottet betonar att det är svårt att närmare definiera rättvisa och rättvis omställning, men att dessa bör ägnas stor uppmärksamhet i all planering och genomförande av klimatpolitiken. Rättvisa är ett värdebaserat och värdeladdat samhälleligt och politiskt mål och en etisk princip. Vid en rättvis omställning är det viktigt att konsekvenserna av omvälvningen beaktas inte bara ur olika aktörers synvinkel utan också med tanke på de nuvarande och kommande generationernas rättigheter. Utskottet betonar att fastställandet av rättvisan i fråga om både innehåll och metoder behöver stärkas i det klimatpolitiska planeringsarbetet.

Stärkt rätt till inflytande samt de ungas delaktighet

Klimatlagen syftar till att bidra till stärkt rätt till inflytande. Vid beredningen övervägdes också behovet av att föreskriva om ett medborgarråd för planer. Rådet skulle samla medborgarnas åsikter till exempel om hur en plan som bereds främjar hållbar utveckling och rättvisa klimatåtgärder. I klimatlagen föreslås trots det inga bestämmelser om ett medborgarråd, eftersom man också utan uttryckliga bestämmelser kan införa ett medborgarråd som ett inkluderande förfarande. Utskottet förespråkar en utvidgning av rätten att delta. Ett medborgarråd upprättades i början av 2021 i samband med beredningen av planen på medellång sikt utan någon särskild bestämmelse på lagnivå.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Lagförslaget syftar till att bredda allmänhetens möjligheter att delta i arbetet med planerna också på annat sätt än skriftligen, vilket kommer att främja jämlikheten. Utifrån beredningen såg man ett behov av att utvidga systemet för delaktighet enligt klimatlagen så att man kan ta hänsyn inte bara till allmänt utsatta gruppers delaktighet utan också till behovet att delta för dem som är särskilt relevanta uttryckligen ur klimatsynpunkt (exempelvis ungdomar). När det finns många olika möjligheter att delta stärks framför allt barns och ungas rätt till inflytande. Vid samrådsmötena och det omfattande ställningstagande som publicerades hösten 2020 föreslog ungdomsorganisationerna att det i klimatlagen som stöd för planeringen av klimatpolitiken tas in bestämmelser om ett oberoende organ som består av unga. Utskottet lyfter fram att gruppen Nuorten Agenda 2030 också i sitt yttrande till utskottet framhåller att statsrådet bör tillsätta ett oberoende ungdomsorgan till stöd för planeringen av klimatpolitiken och beslutsfattandet om den.

Som ett led i beredningen bedömde man olika sätt att öka i synnerhet barns och ungas delaktighet och möjligheter att påverka i klimatpolitiken. Problemet med ett permanent ungdomsorgan är att endast ett begränsat antal personer har möjlighet att delta i det. Det har ansetts mer ändamålsenligt att barn och unga får komma med sina synpunkter i större utsträckning och på ett mångsidigare sätt, till exempel i form av skol- eller organisationssamarbete eller vid webbutfrågningar. De unga har också en representant vid statsrådets rundabordsdiskussion om klimatpolitiken. Utskottet välkomnar den valda lösningen, men betonar vikten av att höra barn och unga som ett led i beredningen av planerna.

Samiska klimatrådet

I 21 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om ett samiskt klimatråd. Klimatrådet ska vara ett oberoende expertorgan som statsrådet inrättar till stöd för beredningen av de klimatpolitiska planerna. Klimatrådets syfte ska vara att stödja beredningen av planerna och ta fram kunskapsunderlag så att man i beredningen identifierar och beaktar sådana omständigheter som är centrala med tanke på främjandet av den samiska kulturen. Statsrådet ska tillsätta klimatrådet för viss tid, till exempel för några år åt gången. Klimatrådet kommer i praktiken att vara ett nytt, permanent organ. Avsikten är att rådet ska vara oberoende i förhållande till andra samiska aktörer, såsom sametinget.

Sametinget har i sitt yttrande till miljöutskottet föreslagit att paragrafen preciseras i fråga om mandattidens längd och rådets närmare uppgifter. Utskottet konstaterar utifrån inkommen utredning att avsikten är att bestämmelser om dessa ska utfärdas genom förordning. Utskottet anser att detta behövs.

Utskottet konstaterar vidare att det i 14 § i lagförslaget föreskrivs om främjande av samekulturen. Myndigheterna ska således vid beredningen av de klimatpolitiska planer som avses i lagen förhandla med sametinget för att säkerställa att samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur beaktas inom samernas hembygdsområde. Eftersom de klimatpolitiska planerna är riksomfattande kan de alltid anses ha konsekvenser för samernas kulturella rättigheter.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Klimatpanelen

I 20 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om klimatpanelen. Bestämmelserna motsvarar i hög grad dem som ingår i den gällande lagen. Utskottet betonar dels vikten av att grunda besluten på evidensbaserad vetenskaplig information, dels klimatpanelens etablerade roll som ett vetenskapligt, oberoende expertorgan. Efterfrågan på klimatpanelens expertis har ökat och därför är det viktigt att också finansieringen är etablerad på en tillräcklig nivå. Klimatpanelen har en betydelsefull roll i att ta fram oberoende vetenskaplig information till underlag för politiska beslut och allmän debatt. Enligt den föreslagna paragrafen ska olika vetenskapsområden vara representerade i panelen. Utskottet anser att det är väsentligt med bred förankring. Relevanta vetenskapsområden är enligt propositionsmotiven naturvetenskaperna och samhällsvetenskaperna och allmänt de vetenskapsområden där man undersöker sektorer med nära anknytning till begränsning av och anpassning till klimatförändringar, såsom trafik och transport, byggande, energi, jord- och skogsbruk samt markanvändning. När panelen tillsätts bör man ägna uppmärksamhet åt att där ska finnas en balanserad representation från olika vetenskapsgrenar.

Det föreslås att arbetet med att ta fram ny information och identifiera informationsbehov ska fogas till panelens uppgifter så att dessa beskrivs så tydligt som möjligt och på ett sätt som motsvarar nuläget. I praktiken tar klimatpanelen redan nu fram ny information, det vill säga den samlar exempelvis in material och gör egna utsläppsuppskattningar och utredningar. Avsikten är att klimatpanelen ska ta fram, sammanställa och analysera vetenskapliga data för alla olika faser i klimatpolitiken ända från planeringen till genomförandet och uppföljningen. Enligt förslaget ska man vid beredningen av de klimatpolitiska planerna begära ett utlåtande från klimatpanelen. Panelen kan också på eget initiativ ge utlåtanden om strategier, planer och färdplaner som gäller begränsning av eller anpassning till klimatförändringar och om lagförslag som är av betydelse för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna. Utskottet ser positivt på att panelen får ett omfattande och självständigt uppdrag.

Klimatårsberättelsen

Osäkerhet råder enligt propositionsmotiven framför allt i fråga om propositionens konsekvenser för miljön och klimatet samt i fråga om de ekonomiska konsekvenserna, eftersom arten och omfattningen av dessa effekter i stor utsträckning beror på åtgärder som kommer att fastställas i ett senare skede i de klimatpolitiska planer som avses i lagen. Utskottet konstaterar att lagens karaktär av ramlag samtidigt innebär att lagen i sig inte ger någon särskilt bra bild av klimatpolitiken i stort. Planerna enligt klimatlagen bildar ett system som långsiktigt och konsekvent säkerställer att klimatmålen uppnås. Eftersom besluten om konkreta åtgärder fattas utifrån planerna, måste resultaten av åtgärderna och de egentliga utsläppsminskningarna granskas med hjälp av ett separat uppföljningssystem. Här är den årliga klimatårsberättelsen av stor betydelse. Den håller redan på att utvecklas till ett strategiskt verktyg för klimatpolitiken. Den beskriver framstegen med klimatåtgärderna samt de politiska åtgärderna och deras genomslag. Dessutom prognostiseras den framtida utvecklingen och behovet av korrigerande åtgärder. Klimatårsberättelsen tjänar som ett instrument för att skapa en helhetsbild och den ger en samlad syn på effekterna av alla åtgärder.

Utskottet välkomnar att det enligt förslaget ska föreskrivas noggrannare om kraven på innehållet i klimatårsberättelsen i klimatlagen på det sätt som utskottet förutsatte vid behandlingen av de ti-

Betänkande MiUB 2/2022 rd

digare berättelserna. Klimatårsberättelsen har redan utvecklats på det sätt som riksdagen förutsatt och den ger en allt bättre övergripande uppfattning av utsläppsutvecklingen i Finland. Berättelsen omfattar Finlands klimatpolitik som helhet samt information om politiska åtgärder, anpassning till klimatförändringen och konsumtionsrelaterade utsläpp. Det är bra att berättelsen framöver inbegriper utvecklingsuppgifter om utsläpp och upptag inom både ansvarsfördelningssektorn, utsläppshandelssektorn och markanvändningssektorn och tar upp de konsumtionsrelaterade utsläppen. Särskilt värdefull är klimatårsberättelsens bedömning av om de nuvarande och planerade åtgärderna är tillräckliga med tanke på måluppfyllelsen samt bedömningen av behovet av eventuella ytterligare åtgärder.

Den offentliga förvaltningens resurser för beredning, analys och uppföljning av klimatåtgärder bör stärkas, eftersom klimatåtgärderna bör vara kärnfrågor i ministeriernas egna planer och förvaltning. Också klimatinformationen bör ständigt utvecklas för att det ska finnas heltäckande tillgång till aktuell information om klimatpolitiken och genomförandet av den inom olika sektorer.

Med stöd av Parisavtalet är Finland och övriga EU-länder skyldiga att uppbåda klimatfinansiering till utvecklingsländer. Utskottet anser att skyldigheten är viktig med tanke på det globala ansvaret och anser att uppmärksamhet bör fästas vid uppföljningen av den internationella klimatfinansieringen. Eftersom klimatlagen dock gäller den nationella planeringen och uppföljningen av klimatpolitiken, vore det med hänsyn till lagens syfte, mål och tillämpningsområde inte konsekvent att ta in bestämmelser om internationell klimatfinansiering.

Kommunikationsutskottet anser i sitt utlåtande att eftersom lagen kommer att påverka koldioxidutsläppen och kolsänkorna samtidigt som den också får samhällsekonomiska och sociala konsekvenser, bör miljöutskottet ägna uppmärksamhet åt bedömningen av lagstiftningens konsekvenser och uppföljningen av hur den fungerar. Kommunikationsutskottet föreslår att ett uttalande om bedömningen och uppföljningen tas in i betänkandet. Miljöutskottet konstaterar att den årliga klimatårsberättelsen, preciserad på det sätt som föreslås i propositionen, svarar mot just detta behov och är ett fungerande verktyg för kontinuerlig rapportering och utvärdering av såväl utsläppsminskningarna som de ekonomiska och sociala konsekvenserna.

Kommunernas klimatplanering

Utskottet betonar vid sidan av statsförvaltningen kommunernas stora betydelse för uppnåendet av klimatneutralitetsmålet, eftersom kommunerna beslutar om många konkreta klimatåtgärder på lokal nivå. Många kommuner utför redan nu ett banbrytande arbete för klimatåtgärder och anpassning till klimatförändringen. Men så sent som våren 2021 saknade cirka hundra kommuner ett klimatmål. Smart markanvändningsplanering främjar uppnåendet av klimatmålen och bidrar till att minska förlusten av den biologiska mångfalden. En tät stadsstruktur minskar de totala utsläppen och möjliggör en fungerande boendemiljö och lämnar utrymme också för den närliggande naturen. Man måste också beakta distansarbete på ett nytt sätt, eftersom det blir allt vanligare och stöder klimatmålen i och med att onödigt resande minskar, och platsoberoendet gör det möjligt att bo också utanför tätt planlagda områden. Det är planläggningen och trafiksystemen som i stor utsträckning avgör hur populärt det blir med utsläppssnåla transportsätt såsom cykling och annan lätt trafik. Kommunerna, liksom hela den offentliga sektorn, bör skapa nya handlingsmodeller och fungera som katalysator för den gröna omställningen. Offentlig upphandling är ett effektivt

Betänkande MiUB 2/2022 rd

verktyg också i kommunernas verksamhet. Utskottet betonar att kommunernas investeringsförmåga och upphandlingskompetens bör stödjas och stärkas ytterligare för att alla aspekter som stöder klimatmålen ska beaktas i exempelvis byggandet av servicefastigheter med iakttagande av material- och teknikneutralitet.

Utskottet anser det vara viktigt att också kommunerna är skyldiga att utarbeta klimatplaner. Man måste dock inse att kommunorganisationens andel av de utsläpp som uppstår inom kommunens område varierar avsevärt mellan olika kommuner och att kommunernas klimatmål kan uppnås endast tillsammans med invånare, företag, organisationer och andra aktörer. Kommunen erbjuder kommuninvånarna ramar för en hållbar vardag och omvärld för företag. Kommuninvånarna gör sina val, och företagen utvecklar hållbara produkter och tjänster för kommuninvånarnas och kommunernas behov. Statens uppgift är att påskynda kommunernas klimatarbete både genom lagstiftning och med olika stödprogram och verktyg.

Lagförslaget innehåller inga skyldigheter för kommunerna, eftersom det med anledning av de synpunkter som kom in under remissbehandlingen ansågs att förslaget till bestämmelse om kommunernas klimatplaner och förslaget till bestämmelse om ändringssökande kräver fortsatt beredning och det därför ansågs ändamålsenligt att dessa propositioner lämnas senare under 2022. Miljöministeriet har senare låtit göra utredningar om kommunernas klimatplaner och ändringssökande enligt klimatlagen. Enligt en utredning gjord av Finlands miljöcentral om kommunernas klimatplaner¹ kan små och medelstora kommuners klimatarbete stärkas genom lagstadgade klimatplaner. Som stöd för klimatarbetet behövs tillräcklig finansiering, trygghet av kontinuiteten i produktionen av centraliserad information om kommunernas utsläppsberäkning, produktion av noggrannare planeringsanvisningar samt inrättande av ett riksomfattande kompetensnätverk till stöd för arbetet med att begränsa och anpassa sig till klimatförändringen.

Slutsatsen av Vihervuoris utredning om ändringssökande är att planbeslut enligt klimatlagen åtminstone i princip bör vara överklagbara. Med avseende på delaktighet anser utskottet att möjligheten att söka ändring bidrar till legitimiteten för hela det klimatrelaterade regleringssystemet. Utifrån utredningen finns nu utmärkt beredskap att bereda en ändamålsenlig bestämmelse om ändringssökande. Utskottet anser det vara viktigt att regeringen lämnar en proposition om dessa så snart som möjligt. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

Konsumtionsbaserade utsläpp

Klimatlagens tillämpningsområde omfattar inte de egentliga konsumtionsbaserade utsläppen. Den nationella inventeringen av växthusgaser baserar sig på produktionsbaserad utsläppsberäkning, och därför utgår också förslaget till klimatlag från en granskning av de produktionsbaserade utsläppen. Granskningen av konsumtionsrelaterade utsläpp kompletterar dock den vanliga produktionsbaserade granskningen. I samband med planen på medellång sikt har man i varje fall också granskat de konsumtionsbaserade utsläppen, särskilt med hänsyn till hushållens konsumtion.

¹ Alternativ för att ta in kommunens klimatplan i klimatlagen (på finska); Ulvi, Teemu; Helonheimo, Teemu; Linjama, Jarmo; Pihlainen, Sampo; Riekkinen, Venla; Saikku, Laura; Tenhunen, Jyrki; Seppälä, Jyri; Hildén, Mikael. Miljöministeriets publikationer 2022:5.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Genom att kartlägga de konsumtionsbaserade utsläppen strävar man efter att uppskatta utsläppen från konsumtionen eller slutefterfrågan under hela produktionskedjan.

Enligt klimatårsberättelsen för 2021 var hushållens koldioxidavtryck per invånare 10,3 ton CO₂-ekv. år 2019. Utsläppen minskade 2010—2015, men har därefter hållits på ungefär samma nivå. I de konsumtionsbaserade utsläppen ingår utöver regionala utsläpp också utsläpp från produktionskedjorna för importerade produkter utomlands, och från utsläppen avdras utsläppen från produktionskedjorna för exportprodukter. Utskottet anser att trots de utmaningar som hänför sig till metoder och utgångsuppgifter bör granskningen av konsumtionsbaserade utsläpp utvecklas. Det är också motiverat att utveckla granskningen av konsumtionsbaserade utsläpp från offentlig upphandling och offentliga investeringar.

Koldioxidhandavtryck

Koldioxidhandavtrycket beskriver produkternas och tjänsternas positiva klimatpåverkan. Handavtrycket visar hur mycket företagets produkter och tjänster hjälper andra aktörer att minska sitt koldioxidavtryck. Till handavtrycket räknas alltså inte en enskild aktörs egna utsläppsminskningar, utan endast de utsläpp som undviks till följd av företagets användning av produkter och tjänster. De utsläppssnåla produkter och tjänster som finländska företag erbjuder kan ha stor betydelse i förhållande till de utsläpp som rapporterats i den nationella växthusgasinventeringen. Detta kan till exempel innebära lösningar som minskar energiförbrukningen eller processutsläppen inom industrin eller material som ersätter fossila och förorenande råvaror. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om 2021 års klimatårsberättelse (MiUB 11/2021 rd) och betonar också klimatpolitikens betydelse som källa till investeringar och konkurrenskraft och identifierar diskussionen om koldioxidhandavtrycket i detta sammanhang.

Avsikten är att klimatårsberättelsen fortsatt ska analysera utvecklingen av handavtrycket. Skyldigheter i klimatlagen kan ännu inte anses vara ändamålsenliga i detta skede, eftersom metoden för beräkning av växthusgasutsläpp ännu är under utveckling och kunskapsunderlaget därför ännu inte är tillräckligt utvecklat². Utskottet välkomnar dock att klimatårsberättelsen tar upp frågan och att man försöker utveckla metoden. Det är viktigt att företagen strävar efter att stärka sitt kunskapsunderlag i frågan och använder det för att utveckla sin egen klimatverksamhet och för att kommunicera med kunderna. I den offentliga informationen om handavtrycket ska samma principer tillämpas som i den internationella standardiseringen av livscykelanalyser, dvs. resultaten av handavtrycket ska bedömas av en tredje part med påvisad behörighet. Ekonomiutskottet anser i sitt utlåtande att det är en väsentlig brist i planeringssystemet för klimatpolitiken att bedömningen och styrningen av klimatpolitiken fokuserar på att minska Finlands regionala utsläpp och inte beaktar hela landets koldioxidhandavtryck. Miljöutskottet konstaterar att rapporteringen om företagens och branschernas koldioxidhandavtryck i första hand är en kommunikationsfråga som inte i sig anknyter till den nationella utsläppsberäkningen.

2 Enligt en handledning för beräkning av handavtrycket som VTT och Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet LUT publicerat tillsammans kan en aktör generera handavtryck antingen genom att undvika att en annan aktörs koldioxidavtryck uppstår genom en alternativ koldioxidsnål lösning eller genom att ändra kundens process så att koldioxidutsläppen minskar. Carbon Handprint Guide; Tiina Pajula, Saija Vatanen och Hanna Pihkola (VTT) samt Kaisa Grönman, Heli Kasurinen och Risto Soukka (LUT).

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Anpassning till klimatförändringen

I 10 § i förslaget till klimatlag finns bestämmelser om en plan för anpassning till klimatförändringar. Regeringen föreslår att anpassningsmålet ses över så att hanteringen av klimatrisker och klimatreiliensen främjas. Anpassningsmålen och åtgärderna för att uppnå dem inom olika förvaltningsområden fastställs närmare i själva anpassningsplanen, så de egentliga effekterna på anpassningen uppkommer när åtgärderna genomförs. Utskottet anser att det är ett mycket viktigt mål att stärka anpassningsförmågan. Framöver är det också nödvändigt att systematiskt bedöma hur anpassningsåtgärderna främjas utifrån utvalda indikatorer.

Utskottet konstaterar att de nya uppgifter inom markanvändningssektorn och anpassningen till klimatförändringen som tas in i klimatlagen medför ett behov av tilläggsresurser på omkring tolv årsverken för närings-, trafik- och miljöcentralerna. De statliga myndigheterna måste främja uppnåendet av de lagfästa mål, planer och granskningar som gäller sänkor inom markanvändningssektorn och anpassningen till klimatförändringen.

Utveckling av klimatlagstiftningen

Effekterna av nya klimatåtgärder, såsom utsläppsbudgetar, komensationer för utsläpp och utvidgning av koldioxidmarknaden, har utretts särskilt inom projektet Uusilma³. I utredningen rekommenderades inte att komensationer för utsläpp eller utvidgning av koldioxidmarknaden tas in i klimatlagen på grund av de stora osäkerhetsfaktorer som är förenade med dem. Bedömningen av utsläppsbudgetar var mer positiv, men å andra sidan kan de mellanliggande mål som ingår i förslaget till klimatlag till stor del anses fylla samma syfte. Utskottet anser att när klimatpolitiken utvecklas kan det vara ändamålsenligt att i framtiden överväga utsläppsbudgetar som ett led i arbetet med att utveckla klimatlagstiftningen.

Utskottet instämmer i att det i detta skede inte är ändamålsenligt att på lagnivå reglera komensationerna av utsläpp. Utskottet ser det dock som nödvändigt att statsrådet utarbetar anvisningar om klimatpåståenden och frivilliga klimatkomensationer. Det kan också behövas frivilliga register som stöder marknadens utveckling och tillförlitlighet.

Med koldioxidbörs och koldioxidmarknad i vidare bemärkelse avses en handelsplats där aktörer kan köpa och sälja utsläppsrätter. Utvidgningen av koldioxidmarknaden till sänkor kan i princip göras på flera olika sätt, till exempel genom att den begränsas till vissa sänkor inom markanvändningssektorn eller genom att också sänkor som åstadkommit med tekniska metoder beaktas. Markanvändningssektorns sänkor och de tekniska sänkorna är förenade med olika osäkerhetsfaktorer i fråga om additionalitet, beständighet, dubbelräkning och risk för koldioxidläckage, varvid en särskild utmaning är hur till exempel skogarnas kolsänka ska jämföras med utsläppsenheter. Med tanke på marknaden och uppföljningen är det en utmaning att storleken på markanvändningssektorns nettosänka är förenad med betydande osäkerhetsmoment. Största delen av den sam-

3 Möjligheterna att stärka klimatlagens styreffekt med nya metoder (på finska); Mikael Hildén, Karoliina Auvinen, Kati Berninger, Martin Björklund, Tommi Ekholm, Ari Ekroos, Suvi Huttunen, Kari Hyytiäinen, Kai Kokko, Anu Lähteenmäki-Uutela, Michael Mehling, Adriaan Perrels, Jyri Seppälä, Sampo Soimakallio, Päivi Tikkaoski, Erika Toivonen och Oras Tynkkynen. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:5.

Betänkande MiUB 2/2022 rd

mantagna osäkerheten i Finlands växthusgasbalans beror på osäkerheten i markanvändningssektorns nettosänka, som 2017 beräknades vara cirka ± 60 procent.

Utskottet anser också att det för närvarande inte är ändamålsenligt att utarbeta bestämmelser om koldioxidmarknaden eller en koldioxidbörs som skulle innehålla sänkkrediter som är jämförbara med utsläppsenheterna inom utsläppshandeln. Utskottet anser dock att det är ytterst viktigt att regeringen så snart som möjligt bereder ett paket med pilotprojekt vars sammanlagda mål är avsevärt minskade utsläpp och/eller ökning av kolsänkorna. Tydliga spelregler behövs för att säkerställa systemets tillförlitlighet och särskilt för att bemöta utmaningarna gällande additionalitet och beständighet och för att undvika dubbelräkning. Pilotförsök kring marknaden för bindning och lagring av koldioxid bör genomföras på så sätt att detta inte ersätter utsläppsminskningarna. Inkomsterna från frivillig kompensation kan påskynda klimatåtgärder till exempel på torvmarker och nedlagda torvmossar eller i form av skogstillväxt (additionella åtgärder) eller nya tekniska metoder för kolbindning. Då kan jordbrukare, skogsägare och teknikföretag få ersättning för klimatåtgärder på marknaden. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

Åtgärdsmotionerna

AM 58/2021 rd. Bestämmelser om ett medborgarråd utreddes i samband med beredningen av propositionen. Man stannade för att ett medborgarråd kan bli ett instrument för inflytande också utan en bestämmelse på lagnivå. Utskottet föreslår att åtgärdsmotionen förkastas.

AM 93/2021 rd. Målen för EU:s klimatlagstiftning och den nationella klimatlagstiftningen, som baserar sig på klimatavtalet från Paris, bygger på en balans mellan antropogena växthusgasutsläpp och de sänkor som binder dem. Utskottet föreslår att åtgärdsmotionen förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 27/2022 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar åtgärdsmotionerna AM 58/2021 rd och AM 93/2021 rd.

Riksdagen godkänner 2 uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att statsrådet senast i november 2022 lämnar en proposition om komplettering av klimatlagen med bestämmelser om ändringssökande och klimatförpliktelser för kommunerna.*

Betänkande MiUB 2/2022 rd

2. *Riksdagen förutsätter att statsrådet under 2022 inleder pilotprojekt i enlighet med regeringsprogrammet för att utveckla den frivilliga koldioxidmarknaden och skapar klara spelregler för koldioxidmarknaden för att garantera tillförlitligheten och insynen i systemet.*

Helsingfors 5.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juha Sipilä cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Kai Mykkänen saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Katja Taimela sd
ersättare Pia Lohikoski vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 2/2022 rd Reservation 1

Reservation 1

Motivering

Rysslands krig mot Ukraina har avsevärt stärkt behovet av att snabbt fasa ut rysk och annan utländsk fossil energi. Inhemska energilösningar behövs för att stärka självförsörjningen och försörjningsberedskapen. Finlands strategiska autonomi och övergripande säkerhet ökas genom att skogsvårdsåtgärderna påskyndas, investeringarna i förnybar energi påskyndas till exempel genom att flaskhalsar i tillståndsförfarandet undanröjs och lösningar för småskalig kärnkraft möjliggörs i lagstiftningen.

Vi anser att konsekvenserna av kriget och de snabba ändringsbehoven kan bidra till att påskynda övergången till ren energi som produceras i Finland. Utskottet betonar i betänkandet att klimatlagen styr utvecklingen i den riktningen, men inte nödvändigtvis på så kort sikt som det krävs för att vi ska kunna bli kvitt behovet av rysk energi i nuläget. Vi anser att vi måste ändra takten på den här punkten.

Dessutom är det nödvändigt att utarbeta en heltäckande lägesöversikt över hur situationen i Ryssland och Ukraina påverkar Finlands försörjningsberedskap och energiomställning. Utifrån översikten kan vi göra en bedömning av de mest verkningsfulla och kostnadseffektiva klimatåtgärderna samt de klimatåtgärder som stärker den övergripande säkerheten. 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. Samtidigt är det möjligt att åtgärda eftersläpningar i skogsvården och på så sätt främja skogarnas tillväxt och hälsa.

Samlingspartiet anser att Finland bör säkerställa att alla EU-länder förbinder sig att uppnå utsläppsminskningens målen och arbeta internationellt för att de största förorenarna ska vidta de mest omfattande åtgärderna. De effektivaste metoderna kan variera, och därför är det bäst att nationellt ta fram en metodarsenal för att uppnå målen. Detaljstyrning och överreglering av metoderna kan lätt motverka målet och försvåra sökandet efter de smartaste och mest kostnadseffektiva lösningarna.

Nationellt bildar klimatlagen och det system för planering av klimatpolitiken som ingår i den en stor helhet, så det är svårt att göra en heltäckande konsekvensbedömning i en omvärld som ständigt förändras inom ramen för det globala systemet. Skrivningen om kostnadseffektivitet i lagen är därför viktig och bör följas när beslut om klimatåtgärder fattas. I planeringssystemet ingår klimat- och energistrategin, där det antas att Fennovoimas kärnkraftverk kommer att byggas. Eftersom avtalet om anläggningsleverans nu har sagts upp, bör regeringen inleda en ny process för att garantera tillgången på ren el.

Förslag

Vi föreslår

Betänkande MiUB 2/2022 rd
Reservation 1

*att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men 8 § med följande ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).*

*att riksdagen godkänner två uttalanden. (**Reservationens förslag till uttalanden**)*

Reservationens ändringsförslag

8 §

Allmänna krav på de klimatpolitiska planerna

De mål och åtgärder som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringar ska i de klimatpolitiska planerna fastställas utifrån aktuell vetenskaplig information så att hänsyn tas till klimatförändringarnas framskridande, deras sannolika positiva och negativa effekter, faror och risker i anslutning till dem samt möjligheter att förhindra olyckor och begränsa deras skadliga verkningar.

I planerna ska anges de åtaganden som följer av internationella avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning, och det ska med hjälp av planerna säkerställas att åtagandena fullgörs. Vid beredningen av planerna ska hänsyn dessutom tas till

- 1) den information som tagits fram genom det nationella systemet för inventering av växthusgaser och det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder,
- 2) bedömningar av utvecklingen av den internationella klimatpolitiken och Europeiska unionens klimatpolitik,
- 3) miljömässiga, ekonomiska och sociala faktorer i enlighet med principen om hållbar utveckling,
- 4) kostnadseffektiviteten för åtgärderna för begränsning av och anpassning till klimatförändringar,
- 5) försörjningsberedskapen,
- 6) nivån på och utvecklingen av tekniken för minskning av växthusgaser, ökning av sänkan och anpassning till klimatförändringar,
- 7) samordning av planerna med planeringen av energi- och trafikpolitiken till behövliga delar,
- 8) eventuella konsekvenser av planerna för livsmedelstryggheten i Finland,
- 9) eventuella konsekvenser av planerna för den biologiska mångfalden,
- 10) sådana andra än i 1—9 punkten avsedda faktorer som är väsentliga för samhällsutvecklingen.

Reservationens förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att statsrådet i sina beslut på kort sikt prioriterar åtgärder som gör det möjligt för Finland att bli kvitt rysk energi och stärker Finlands självförsörjning.
2. Riksdagen förutsätter att försörjningsberedskapen ska kunna beaktas som grund med samma motivering som anges i propositionen när det gäller möjligheten att i förekommande fall avvika från kostnadseffektivitetsprincipen.

Betänkande MiUB 2/2022 rd
Reservation 1

Helsingfors 5.5.2022

Saara-Sofia Sirén saml
Kai Mykkänen saml

Betänkande MiUB 2/2022 rd

Reservation 2

Reservation 2

Motivering

Det är fråga om en proposition med förslag till en ny klimatlag vars syfte är att bromsa klimatförändringen och främja anpassningen till den. Ett centralt mål är att säkerställa att Finland är klimatneutralt senast 2035 och därefter har negativa koldioxidutsläpp. Utöver ett mål om klimatneutralitet 2035 föreslås i lagen bestämmelser om utsläppsminskningssmål för 2030 och 2040. Det utsläppsminskningssmål som gäller till 2050 uppdateras i förhållande till den gällande klimatlagen, och det föreslås även bestämmelser om ett mål för att öka sänkan.

För det första förespråkar vi sannfinländare i utskottet inte klimatpolitiska åtstramningar, framför allt inte i dagens världsläge. Vi är överhuvudtaget inte för några åtstramningar. Därför anser vi att det krävs en snabb omprövning av klimatpolitiken. Vi måste avstå från världens mest ambitiösa klimatneutralitetsmål.

Vi ser också att propositionen är behäftad med många problem. En betydande del av dem beror på den överdrivna ambitionsnivån och det faktum att beredningsarbetet utfördes redan före kriget mellan Ryssland och Ukraina. På grund av kriget beaktar de uppställda målen således heller inte i tillräcklig utsträckning behoven inom vår försörjningsberedskap och energipolitik.

I den nya klimatlagen föreslås bestämmelser om nya klimatmål, planeringssystemet enligt klimatlagen utvidgas i förslaget till att gälla markanvändningssektorn och regleringen preciseras även till övriga delar i syfte att öka lagens styrande effekt. Vi är inte tillfreds med de här extra åtgärderna. Vi upplever och anser också att propositionen inte heller beaktar planens kostnader för de finska hushållen. Däremot menar vi att det nu måste fattas skattebeslut som sänker levnads- och boende- och resekostnaderna till exempel via bränslepriserna. Målen kan uppnås senare när tekniken på området förbättras. Nu är det väsentliga att industrin kan behålla sin konkurrenskraft och försörjningsberedskap (inkl. marinindustrin och skogsindustrin). Detta mål kan inte uppnås om man i alltför snabb takt avstår från fossila energikällor inom energiproduktionen, industrin och trafiken.

Inom jord- och skogsbruket och miljöområdet kräver detta akuta problem nu snabba åtgärder för att underlätta situationen. 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.

Därför föreslår vi som grupp fortfarande att till exempel importen av flis från Ryssland kan ersättas med inhemsk energitorv. Det skulle kunna göras relativt snabbt. Vi hoppas också att uttaget av energived påskyndas. Det skulle underlätta både vår försörjningsberedskap och situationen för de lokala jordbrukarna, av vilka många jobbar parallellt på torvmarker och i skogar. Det är också viktigt att beakta att elsystemets driftsäkerhet alltid bör tryggas genom en produktionsform som kan regleras. Likaså är vi oroade över att propositionen inte ökar förutsebarheten inom sektorn. Just nu finns det behov av uttryckligen detta. Likaså är vi bekymrade över att propositionen ökar byråkratin, eftersom den har direkta konsekvenser för myndigheternas verksamhet och ökar myndigheternas resursbehov permanent.

Betänkande MiUB 2/2022 rd
Reservation 2

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 5.5.2022

Petri Huru saf

Mauri Peltokangas saf

Sheikki Laakso saf