

Stävjande av klimatförändringen Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin

Den långsiktiga klimat- och energipolitiska strategin, som färdigställdes år 2008, drar upp linjerna för Finlands klimatpolitik i enlighet med EU:s målsättningar. Enligt dem ska Finland minska utsläppen från branscher som inte omfattas av utsläppshandeln med 16 procent fram till år 2020. Dessutom ska Finland höja andelen för förnybar energi till 38 procent av slutförbrukningen av energi och andelen för biodrivmedel i trafiken till tio procent.

För avvärjandet av klimatförändringen har allokerats och kommer att allokera betydande penningssummor. Enligt bedömningar inverkar år 2020 energi- och klimatpolitiken på folkhushållet och den totala produktionen särskilt genom ökade energikostnader, varvid nationalprodukten blir ca en procent mindre än i de jämförande kalkylerna. Å andra sidan antas auktionerna inom utsläppshandeln medföra årliga inkomster på 50 miljarder euro åt EU-länderna.

Vid revisionen utvärderades kvaliteten för beredningen av klimat- och energistrategin samt hur konsekvent, verkningfullt och kostnadseffektivt verkställandet har varit sett ur perspektivet för stävjande av klimatförändringen. Dessutom gjordes vid revisionen preliminära iakttagelser av strategins verkningar och resultat. Material vid revisionen var resultaten av samtal med experter, dokument och annat skriftligt material, budgetförslagen, resultaten av en elektronisk enkät samt intervjuer.

Beredningen av strategin

Beredningen av klimat- och energistrategin organiserades med hjälp av ett kontaktnät bestående av tjänstemän vid olika ministerier. För den politiska styrningen svarade den klimat- och energipolitiska ministerarbetsgruppen, i vilken visserligen saknades den från klimatfrågornas synpunkt viktiga kommunikationsministern. Beredningen var effektiv, men det erbjöds inte särskilt breda möjligheter att delta i den. Strategiprocessens tämligen snabba genomförande gav ändå en möjlighet att snabbt börja verkställa EU:s förpliktelser. Strategins transparens försvagades av att de material som utarbetades under strategiarbetet inte finns lätt tillgängliga. Trans-

parenser i klimat- och energipolitiken minskas också av med strategidokumentet förenade problem, såsom strukturell inkonsekvens och svårtydbarhet.

Strategin bereddes sektorspecifikt. Målsättningen för utsläppsminskningen uppdelades också på sektorvisa målsättningar, där det emellertid förefaller att finnas skillnader i möjligheterna att förverkliga dem. I synnerhet förefaller det osäkert hur målsättningen att minska utsläppen från jordbruket ska uppnås. Motsvarigt varierade det faktaunderlag som användes vid beredningen av strategin från sektor till sektor. Bristerna i faktaunderlaget hade att göra med antalet granskade alternativ och deras kostnadseffektivitet. I strategin drogs inte upp alternativa scenarier och särskilt om styrningsverktygens kostnadseffektivitet och utvärdering av effekterna fanns tämligen lite information till förfogande,

För klimatförändringen reserverade anslag

För närvarande framgår inte klart av statens budgetförslag eller bokslut, vilka moment som direkt eller indirekt anknyter till verkställandet av klimat- och energipolitiken. Vid revisionen gjordes en kalkyl av den klimatmotiverade finansieringen och konstaterades, att en ökad transparens i finansieringen exempelvis med hjälp av en särskild klimatbudget skulle underlätta Finland också i den rapportering som sker till EU och FN:s klimatavtal.

Enligt revisionen har statens klimat- och energifinansiering ökat från år 2008 till år 2011 med ca 50 procent. År 2011 var finansieringen ca 550 miljoner euro. Detta avviker från den summa (790 miljoner euro) som Finland har rapporterat till EU-kommissionen. Skillnaden förklaras huvudsakligen av att revisionsverket behandlade anslagen skilt från fullmakter som hör till finansieringen under kommande år. På basis av revisionen utgjorde kärnutgifterna till stöd för klimatpolitiken ca 15 miljoner euro av den totala finansieringen. Största delen av finansieringen, ca 45 procent, riktade sig till forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet. Till stöd för förnybar energi riktades ca 40 procent av klimatfinansieringen.

På stävjandet av klimatförändringen inverkar förutom de anslag som allokeras till det, även sådan finansiering som inverkar i motsatt riktning ur klimatmålsättningarnas synvinkel. Kyotoprotokollet förutsätter att parterna på alla sektorer som påverkar utsläppen av växthusgaser minskar eller eliminerar marknadsnedvridningar, skatteincitament, skatte- och tullfriheter samt statsstöd vilka inverkar i strid med avtalets målsättningar. Detta är viktigt också med tanke på effektiviteten i statsfinanserna. På basis av revisionen har emellertid exempelvis skattestödets inverknings

på klimatet inte klarlagts systematiskt. T.ex. avdragen för kostnader för arbetsresor, vilkas volym år 2008 översteg samtliga klimatutgifter, gynnar för närvarande privatbilismen och ökar på utsläppen från trafiken.

Verkställandet av strategin

För det klimat- och energipolitiska beredningsarbetet användes år 2010 ca 360 årsverken. Ca en fjärdedel av detta anknöt direkt till beredningen av den internationella och inhemska klimat- och energipolitiken och 35 procent hänförde sig till forskningsinstitut. Som en riskfaktor identifierades vid revisionen, att i arbetet med att inventera och rapportera om utsläppen av växthusgaser medverkar på vissa områden mycket få experter. Faktaproduktionen spelar en viktig roll bl.a. i förberedelserna inför internationella klimatförhandlingar. I uppföljningen av klimat- och energipolitiken finns rum för förbättringar särskilt vad gäller rapporteringsmöjligheterna samt utvärderingen av de politiska åtgärdernas verkningar och uppföljningsmaterialets offentlighet.

Det tväradministrativa samarbetet i verkställandet har löpt väl, som regel också arbetsfördelningen mellan arbets- och näringsministeriet som svarar för den nationella beredningen och miljöministeriet som svarar för den internationella klimatpolitiken. I fortsättningen är det bra att omvärdera de administrativa lösningarna. Enligt revisionen finns exempelvis grunder för att överväga att inrätta ett energiverk som omfattar flera funktioner.

Vid revisionen utvärderades det sektorspecifika verkställandet i fråga om främjande av förnybar energi, trafiken, jordbruket samt områdesanvändningen. Förverkligandet av förnybar energi har man främjat målmedvetet genom att öka de till detta riktade anslagen och implementera EU:s lagstiftning angående målsättningarna för förnybar energi. När det gäller att uppnå målsättningarna för förnybar energi är Finland emellertid beroende av biprodukter från den traditionella skogsindustrin. Detta innebär en risk, ifall skogsindustrins produktion i Finland krymper. På lång sikt uppkommer en risk, ifall det internationella beräkandet av utsläppen ändras så, att energivirke och en del andra biobränslen inte längre räknas såsom medförande noll utsläpp. Med beaktande av dessa risker, har i klimat- och energistrategin tagits endast få nya initiativ.

I trafiken har verkställts flera åtgärder för minskande av utsläppen, men de förefaller att vara otillräckliga, för den ökade trafikvolymen har uppvägt de uppnådda utsläppsreduceringarna. I jordbruket känner man endast få sätt med vilka utsläppsreduceringar kan uppnås. Dessutom har det som allra effektivast kända verktyget, att förbjuda odling av

torvmarker, inte ansetts vara förnuftigt att införa av lantbrukspolitiska skäl. I områdesanvändningen och samhällsstrukturen är merparten av utsläppen indirekta, men sektorn har en viktig inverkan särskilt på utsläppen från trafiken. Resultaten av åtgärderna på sektorn minskas särskilt av ekonomiska incitament med motsatt verkan.

Preliminära bedömningar av strategins verkningar och resultat

Vid revisionen gjordes också preliminära iakttagelser av strategins verkningar och resultat. Enligt Kyotoprotokollet ska Finland hålla utsläppen åren 2008 - 2012 på 1990 års nivå. Det förefaller sannolikt att denna målsättning uppnås, och därigenom kan verkställandet av Finlands klimatpolitik betraktas som tillräckligt ur synvinkeln för uppnående av Kyotos målsättning, även om dess effekter delvis beror på den ekonomiska recessionen. Bedömningen påverkas emellertid av brister i de fakta som berör kostnadseffektiviteten.

Enligt EU:s beslut om fördelning av bördan ska Finland minska utsläppen som inte omfattas av utsläppshandeln med 16 procent fram till år 2020. I klimat- och energistrategin har denna målsättning uppdelats på olika delområden, men ifall målsättningen inte uppnås på en sektor, kan detta kompenseras med utsläppsminskningar på en annan sektor. Enligt revisionen förefaller de hittillsvarande åtgärderna inom jordbruket, trafiken och områdesanvändningen att vara otillräckliga, vilket kan innebära en utmaning för att uppnå målsättningen för år 2020. Hur målsättningen uppnås påverkas också av införandet av nya styrningsmedel och i viss mån av de ekonomiska konjunkturerna.

En annan central EU-förpliktelse är att höja andelen för förnybar energi till 38 procent av slutförbrukningen av energi. Att uppnå detta förefaller att bli en utmaning. När målsättningen att öka den förnybara energin är sin egen av EU uppställda målsättningshelhet, minskar inte de åtgärder som vidtas för att öka den nödvändigtvis utsläppen av växthusgaser på det mest effektiva sättet. Å andra sidan har Finland utnyttjat sitt nationella rörelseutrymme genom att höja den målsatta skyldigheten att distribuera biodrivmedel i trafiken från tio till tjugo procent, där trafikens s.k. andra generationens produkter räknas dubbelt. Ur synvinkeln för de faktiska utsläppsminskningarna beror verkningarna emellertid av det råämne, av vilket biodrivmedlet framställs. Även om biodrivmedlen kalkylmässigt inte ger upphov till utsläpp, varierar de facto deras utsläpp under hela livscykeln. Med tanke på en minskning av utsläppen av växthusgaser kunde strängare krav på målsättningen för energieffektiviteten ha varit verkningsfullare än den höjda målsättningen för biodrivmedel.