



Den klimatpolitiska planen på medellång sikt, sammanfattning och inledning

Sammanfattning

I klimatlagen föreskrivs om utarbetande av en klimatpolitisk plan på medellång sikt. Den andra klimatplanen grundar sig på de av EU-kommissionen föreslagna skärpta åtagandena för utsläppsminskning 2030 och de klimatriktninjer som fastställts i Sanna Marins regeringsprogram.

Klimatplanen gäller för den så kallade bördesfördelningssektorn, dvs. sektorer som står utanför utsläppshandeln, bortsett från markanvändningssektorn. Till bördesfördelningssektorn räknas utsläpp från trafik, jordbruk, separat uppvärmning av byggnader, arbetsmaskiner och avfallshantering, F-gasutsläpp samt utsläpp från industri som står utanför utsläppshandeln och annan energiförbrukning.

Enligt kommissionens förslag är målet för minskningen av växthusgasutsläpp inom bördesfördelningssektorn 2030 i Finland 50 procent jämfört med nivån 2005, och det mål som satts upp i regeringsprogrammet är att Finland ska vara kolneutralt senast 2035. Dagens åtgärder i basscenariot räcker inte för att uppnå målen. I den klimatpolitiska planen på medellång sikt görs en bedömning av vilka åtgärder som krävs för att överbrygga gapet och hur utsläppen minskar inom bördesfördelningssektorn så att målet för kolneutralitet kan uppnås.

Planen har beretts parallellt med klimat- och energistrategin. I planen granskas också tvärsnittsteman, till exempel betydelsen av regionalt klimatarbete och regional konsumtion. Sammanställningen av planen grundar sig på de scenarier som producerats i det av VTT ledda HIIISI-projektet och som också ligger till grund för klimat- och energistrategin.

Enligt kommissionens förslag skärps åtagandena för minskning av växthusgasutsläpp 2030 i Finland från 39 procent till 50 procent jämfört med nivån 2005. Finlands utsläppsmål 2030 skulle vara 17,2 Mt CO₂-ekv. Enligt förslaget skärps målet för Finland med 3,8 Mt CO₂-ekv. jämfört med åtagandena för utsläppsminskning i den gällande lagstiftningen. Det åtagande som satts upp av EU består i praktiken av en linjär bana för utsläppsminskningen under perioden 2021–2030.

För att uppnå kolneutralitet måste utsläppen inom bordsfördelningssektorn minska ytterligare efter 2030. I det av VTT uträknade WAM-scenariot för att uppnå klimatmålen är den kostnadseffektiva nivån 14,5 Mt CO₂-ekv. för bordsfördelningssektorns utsläpp 2035. Vid beredningen av den klimatpolitiska planen på medellång sikt har detta använts som ett utgångsantagande. Bordsfördelningssektorns utsläpp bör följaktligen inom 15 år mer eller mindre halveras jämfört med nivån 2020.

Beslut om den klimatpolitiska planen på medellång sikt fattas när det slutliga innehållet i EU:s bordsfördelningsförordning, LULUF-förordning och utsläppshandelsdirektiv publiceras. Detta skapar i Finland osäkerhet gällande åtagandet för utsläppsminskning, det exakta fastställandet av banan för utsläppsminskning samt bland annat tillämpningen av flexibilitetsåtgärder. Förhandlingar om kommissionens förslag pågår, och beslut kan väntas inom 1–2 år. Det är osannolikt att de av EU föreslagna nationella målen för utsläppsminskning ändras, åtminstone inte avsevärt, och i vilket fall som helst stöder halveringen av utsläppen inom bordsfördelningssektorn Finlands eget mål för kolneutralitet.

Ytterligare åtgärder för att minska utsläppen

Enligt basscenariot minskar bordsfördelningssektorns utsläpp till 22,8 miljoner ton 2030 och vidare till 20,5 miljoner ton 2035. År 2030 ska utsläppen enligt det av kommissionen föreslagna målet för Finland vara 50 procent lägre, dvs. 17,2 Mt. Med dagens åtgärder kan målet således inte uppnås, utan utsläppsgapet som ska överbryggas blir 5,6 miljoner ton 2030. Detta gap i utsläppsminskningarna kommer att överbryggas med hjälp av nya politiska åtgärder som bildar åtgärdsprogrammet för uppnåendet av bordsfördelningssektorns klimatmål.

I situationen 2035 är differensen mellan målet i basscenariot och utsläppsnivån på 14,5 Mt (se avsnitt 4.2) 6,1 Mt. Klimatplanen grundar sig dock på att utsläppsminskningarna påskyndas så att bordsfördelningssektorns utsläpp ligger på den målsatta nivån 2030. I detta fall måste behovet av ytterligare åtgärder 2030–2035 bedömas separat, och basscenariot kan inte längre användas som beräkningsgrund. Differensen mellan de målsatta nivåerna 2030 och 2035 är 2,7 Mt, och av denna kan en del minskas med dagens åtgärder och en del med nya politiska åtgärder. Behovet av nya åtgärder mellan 2030 och 2035 beror på vilken utsläppsnivå som uppnås till år 2030 och å andra sidan också på utsläppsutvecklingen inom utsläppshandeln och markanvändningssektorn.

I klimatplanen bildas åtgärdsprogrammet av sektorsspecifika ytterligare åtgärder samt av sektorsgränsöverskridande åtgärder som anknyter till kommunernas klimatarbete och konsumenterna. I åtgärdsprogrammet tillämpas dessutom för uppnåendet av utsläppsmålet för 2030 flexibilitetsmekanismen av engångskaraktär och LULUCF-flexibilitetsmekanismen. Motsvarande ytterligare minskningar av växthusgasutsläppen måste uppnås inom utsläppshandels- och markanvändningssektorerna.

I klimatplanen har man inkluderat utsläppsminskningståtgärder från alla sektorer som hör till tillämpningsområdet för planen. Åtgärder behövs inom alla sektorer för att kunna minska utsläppen på det sätt som de uppsatta målen förutsätter. Enligt dagens uppskattning kan man med de åtgärder som tas upp i åtgärdsprogrammet senast 2030 uppnå flexibilitet, inklusive utsläppsminskningar på 5,5 miljoner ton jämfört med basscenariot. Målet för 2030 underskrids med 0,1 Mt CO₂-ekv. Flera möjliga tilläggsåtgärder har identifierats för att täcka underskottet. Implementeringen av tilläggsåtgärderna kräver dock nya linjedragningar.. Fram till år 2035 kommer utsläppen att minska till en nivå på 15,7 Mt CO₂-ekv. För att uppnå en nivå på 14,5 miljoner ton behövs ytterligare åtgärder motsvarande 1,2 miljoner ton. Alternativt kan motsvarande nedskärningar åstadkommas inom utsläppshandeln eller markanvändningssektorn. I

tabellen nedan har sammanställts sektorvisa åtgärder för att minska utsläppen i enlighet med planens åtgärdsprogram.

Utsläppsminskningsestimat (Mt CO₂-ekv.) för åtgärdsprogrammet i den klimatpolitiska planen på medellång sikt. Minskningarna för år 2030 har räknats i förhållande till basscenariot och tilläggsnedskärningarna till år 2035 i förhållande till situationen år 2030 där utsläppsminskningarna har förverkligats. Utsläppsmålet för år 2030 är att minska utsläppen med 5,6 Mt, vilket överskrids med 0,1 Mt med de planerade åtgärderna. För att täcka underskottet och dessutom öka på säkerhetsmarginalen vid uppnåendet av målet har möjliga nya tilläggsåtgärder utanför åtgärdsprogrammet angetts i slutet av tabellen.

	2030	2035
Trafik (se kap. 6.2.1)	1,3	0,9
Färdplan för den fossilfria trafiken, fas 1	0,4	
Färdplan för den fossilfria trafiken, fas 2	0,2	
EU-utsläppshandel	0,4	
Höjning av distributionsskyldigheten till 34 procent	0,3	
Jordbruk (se kap. 6.2.2)	0,4	0,1
WAM-scenariets åtgärder enligt Hiisi-projektet	0,3	0,1
Ökning av våtmarksodling och tillsatsämnen i foder	0,1	
Separat uppvärmning av byggnader (se kap. 6.2.3)	0,7	
Frågående från oljeuppvärmning i bostads- och servicebyggnader	0,6	
Höjning av distributionsskyldigheten för biobaserad lätt brännolja	0,03	
Energiskatten +2,7 €/MWh	0,01	
EU-utsläppshandel	0,1	
Arbetsmaskiner (se kap. 6.2.4)	0,5	
Höjning av distributionsskyldigheten för biobaserad lätt brännolja	0,2	
Energiskatten +2,7 €/MWh	0,02	
Befrämjande av biogas	0,04	
EU-utsläppshandel	0,1	
Övriga åtgärder	0,1	
Avfallshantering (se kap. 6.2.5)	0,1	
Green deal om avfallsförbränning	0,1	
F-gaser (se kap. 6.2.6)	0,3	0,1
Industrin och andra utsläpp (se kap. 6.2.7)	0,7	0,1
Höjning av distributionsskyldigheten för biobaserad lätt brännolja	0,2	
Energiskatten +2,7 €/MWh	0,1	

Befrämjande av biogas	0,06	
Färdplaner	0,2	0,1
Försvarsmaktens åtgärder	0,04	
EU-utsläppshandel	0,06	
Ekvivalentutsläpp från utsläppshandeln	0,05	
Kommunernas åtgärder (se kap. 6.3.1)	0,2	0,1
Konsumenternas åtgärder (se kap. 6.3.2)	0,2	0,1
One-off flexibilitet	0,7	
LULUCF-flexibilitet	0,4	
Effekt av nuvarande åtgärder 2030-2035		1,4
Sammanlagt (Mt CO ₂ -ekv.)	5,5	2,8
Möjliga tilläggsåtgärder: Övriga åtgärder inom jordbruket	0,1-0,2	
Höjning av distributionsskyldigheten med mera än den antagna andelen biogas	0,1-0,6	
Övriga uppskattade ekonomiska styrmedel	0,9	0,3

På grund av sin storlek har trafiksektorn en central roll med tanke på helheten. De viktigaste åtgärderna för att minska trafikutsläppen omfattar genomförande av de två första faserna i färdplanen för fossilfri trafik samt verkställighet av kommissionens nya klimatpaket då det gäller trafiken. Dessutom begrundas fortfarande nödvändigheten av åtgärderna i den tredje fasen av färdplanen.

För jordbruket gäller i synnerhet de åtgärder för utsläppsminskning som vidtas genom EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Genom GJP är det dock inte möjligt eller ändamålsenligt att inom jordbruket genomföra alla dämpnings- eller anpassningsåtgärder för klimatförändringen, utan också nationella åtgärder måste introduceras. De åtgärder som här föreslås för att minska utsläppen inom jordbruket anknyter särskilt till kontroll av torvmarksutsläppen genom exempelvis höjd vattennivå i torvmarksodlingen, större kolbindning i mineralmarker, precisionsodling samt minskad metanproduktion hos mjölkkor. Åtgärderna för att minska utsläppen påverkar förutom jordbrukssektorn också markanvändningssektorn i hög grad.

De utsläpp som separat uppvärmning ger upphov till minskas framför allt genom att frångå oljeuppvärmning och övergå till utsläppsnåla lösningar. Övergången stöds med investeringsbidrag och hushållsavgifter. Vidare har man för avsikt att skärpa skyldigheten att distribuera uppvärmningsbränsle, vilket effektivt påverkar utsläppen från den resterande oljeuppvärmningen. Den skärpta distributionsskyldigheten leder också till att utsläppen från arbetsmaskiner och annan oljeanvändning minskar.

I klimatplanen fastställs ett antal åtgärder som kan vidtas för att minska konsumtionsrelaterade utsläpp. I utsläppsberäkningen kan dessa minskningsåtgärder återspeglas inom bördesfördelningssektorn i praktiken exempelvis i utsläppen från trafiken, den separata uppvärmningen och jordbruket. Konsumenterna uppmuntras vidare att halvera sitt kolavtryck.

Precis som åtgärderna som vidtas för konsumtionen bidrar också kommunernas aktiva klimatarbete direkt och indirekt till de olika sektorernas utsläppsminskningar. Inom sina områden svarar kommunerna för bland annat planeringen, markanvändningen, trafikplaneringen, energibolagens ägarstyrning, valet av uppvärmningsmetod för många byggnader och de offentliga upphandlingarna. Närmare 80 procent av de offentliga upphandlingarnas växthusgasutsläpp orsakas av kommunernas och samkommunernas upphandlingar och cirka 20 procent av statens upphandlingar.

I klimatplanen har man denna gång också beaktat möjligheterna för utsläppsminskning som cirkulär ekonomi ger. Cirkulär ekonomi skapar lösningar som kan tillämpas för att minska växthusgasutsläppen och på annat sätt dämpa miljökonsekvenserna av konsumtionen och produktionen. Med hjälp av cirkulär ekonomi kan de mest betydande utsläppsminskningarna uppnås inom produktionsverksamhet när användningen av jungfruliga naturresurser och å andra sidan energibehovet i tillverkningsprocesserna minskar.

Förvaltningsområdena förbinder sig att vidta åtgärderna som fastställts i planen i den utsträckning det är möjligt med beaktande av deras resurser. Åtgärder som kräver finansiering behandlas och beslut om dessa fattas separat i processerna som gäller budgeten samt planen för den offentliga ekonomin. De åtgärder som krävs för kommunernas finansiering behandlas i kommunernas egna beslutsprocesser.

Konsekvenserna av planen

Konsekvenserna av klimatplanen har kartlagts i HII SI-projektet, och därtill har konsekvenserna också bedömts med hjälp av sektorsspecifika separata projekt samt delvis å tjänstens vägnar. Målet har varit att göra en så mångsidig bedömning som möjligt av konsekvenserna.

Konsekvenserna för nationalekonomin innebär framför allt extra investeringar i energiteknik, men också i förbättring av energieffektiviteten och i produktionsprocesserna samt bland annat övergången till eldrift i trafiken. Genom investeringar omarbetas de ekonomiska konsumtions- och produktionsstrukturerna vilket ger betydande effektivisering och nya möjligheter. De investeringar som krävs för att begränsa utsläppen höjer nationalprodukten under en stor del av 2020- och 2030-talen. Under strukturförändringen minskar exporten och hushållens konsumtion jämfört med basscenariot, vilket minskar tillväxtkonsekvenserna av dessa. Ny, mer produktiv samt energi- och materialeffektiv teknik gör det dock på längre sikt möjligt för exporten att återhämta sig och ekonomin att blomstra. Generellt kan det konstateras att konsekvenserna av planen för nationalekonomin blir ganska måttliga. Sysselsättningen ökar inom förädlingen och minskar inom servicesektorn. Tilläggsåtgärderna berör framförallt hushållens konsumtion av boende- och trafik tjänster. Indirekt märks konsekvenserna också i prisutvecklingen för andra produkter och tjänster beroende på hur energi- och utsläppsintensiva de är.

Enligt en bedömning skulle uppnåendet av klimatmålen leda till positiva miljökonsekvenser då man genom att minska utsläppen lyckas förebygga omfattande, delvis irreversibla och oförutsedda konsekvenser av klimatförändringen för miljön och samhället. Förbrukning av naturresurser anknyter dock till uppbyggnaden av förnybar energi och annan infrastruktur samt produktionen och användningen av elbilar och biobränslen, vilket i sin tur minskar de miljömässiga fördelarna som kan uppnås.

Genom att dämpa klimatförändringen minskar luftföroreningarna, även om de hälsorisker som orsakas av både luftföroreningar från inhemska källor och gränsöverskridande luftföroreningar förblir betydande. De största inhemska utsläppskällorna omfattar småskalig vedeldning och gatudamm till vilka dagens

klimatåtgärder inte har någon betydande koppling. Avgasutsläppen från trafiken har redan minskat betydligt och minskar också i fortsättningen i takt med att motortekniken utvecklas. Kväveoxidutsläppen minskar när eldrivna bilar ersätter i synnerhet bensin- och dieseldrivna bilar i personbilstrafiken och när användningen av biogas ökar i den tunga trafiken. Också utsläppen från främst småskalig vedeldning samt utsläppen som består av klimatuppvärmande svart kol från trafiken förväntas minska.

En av grunderna för beredningen av den klimatpolitiska planen på medellång sikt har varit en så rättvis övergång som möjligt till ett kolneutralt samhälle. Också i den fortsatta beredningen av klimatåtgärderna bör uppmärksamhet fästas vid konsekvenserna för rättvisan och likabehandlingen med tanke på såväl olika branscher, arbetstagare som konsumenter.

Likabehandlingen har bedömts i tjänsteuppdrag vid miljöministeriet i samarbete med justitieministeriet samt inom ramen för bedömningen av de könsrättvisa konsekvenserna av klimat- och energistrategin. För bedömningen av likabehandlingen ordnades två workshoppar för sakkunniga samt utnyttjades forskningsdata och statistiska data. Dessutom beaktades de observationer gällande åtgärder som dök upp vid samråden för klimatplanen och i fråga om vilka rättvisa i synnerhet ska granskas.

Delaktiggörande och uppföljning

Under beredningen av klimatplanen ordnades samråd med många olika intressentgrupper och medborgare. Som en del av beredningsprocessen ordnades en medborgarenkät som rönt stor popularitet och där man begärde åsikter om de preliminärt fastställda åtgärderna för utsläppsminskning. Tillsammans med Åbo universitet ordnades dessutom ett medborgarråd som på ett systematiskt sätt diskuterade nya åtgärder och yttrade sig om dessa. Dessa förfaranden visade klart att medborgarna har både färdigheter och villighet att delta i planeringen av klimatpolitiken. Under beredningen av klimatplanen ordnades också samråd med många unga personer, och miljöministeriet ordnade workshoppar för intressentgrupperna. Dessutom förhandlade miljöministeriet med sametinget om klimatåtgärder som berör samerna. Genom omfattande delaktiggörande har man som stöd för planen fått värdefull information om konsekvenserna av olika klimatåtgärder.

Vid samråden förhöll man sig i regel positivt till olika klimatåtgärder, men i en stor grupp ryms både sådana som motsätter sig klimatåtgärder och sådana som kräver mer ambitiös klimatpolitik. Vid samråden fick i allmänhet åtgärder som grundade sig på frivillighet och incitament större stöd än åtgärder som grundade sig på tvång eller prissättning.

Implementeringen av klimatplanen följs upp med hjälp av den klimatårsberättelse som statsrådet varje kalenderår sänder till riksdagen. Årsberättelsen innehåller information om utsläppsutvecklingen samt uppnåendet av målen för utsläppsminskningen och de ytterligare åtgärder som krävs för att uppnå dessa. Som en del av uppföljningen granskas också faktorer som anknyter till uppnåendet av kolneutralitet. Enligt klimatlagen ska rapporten innehålla information om hur genomförandet av de politiska åtgärderna följs upp vartannat år.

Klimatplanen justeras, om det av uppföljningen framgår att de åtgärder som fastställts i planen inte räcker för att klara av åtagandena för utsläppsminskningen. Det slutliga innehållet i EU-lagstiftningen som anknyter till målen 2030 kan också ge anledning att precisera innehållet i klimatplanen. Dessutom påverkas den utsläppsnivå som krävs för kolneutralitet också av utsläppshandelssektorns utsläppsutveckling och markanvändningssektorns nettosänka.

Inledning

Detta är den andra klimatpolitiska planen på medellång sikt. Den första planen blev färdig 2017. Enligt klimatlagen (609/2015) ska en klimatpolitisk plan på medellång sikt utarbetas en gång per valperiod. Planen ges som en redogörelse till riksdagen. I klimatlagen föreskrivs om ett planeringssystem för klimatpolitiken i Finland, och denna plan är en central del av detta. Den föreliggande planen har sammanställts med iakttagande av kraven i den gällande klimatlagen. Den reform av klimatlagen som bereds kommer sannolikt att påverka innehållet i de följande klimatpolitiska planerna på medellång sikt samt processerna för sammanställningen av dessa.

Syftet med den klimatpolitiska planen på medellång sikt är att fastställa den så kallade bördesfördelningssektorns klimatpolitiska åtgärder och mål, som namnet antyder, på medellång sikt. I denna plan granskas både uppnåendet av det för bördesfördelningssektorn uppsatta målet för utsläppsminskningen 2030 och de åtgärder som behövs för utsläppsminskningen inom bördesfördelningssektorn i syfte att uppnå målet för kolneutralitet 2035. Till bördesfördelningssektorn hör utsläpp av växthusgaser främst från bland annat trafik, separat uppvärmning av byggnader, jordbruk, avfallshantering och arbetsmaskiner.

Beredningen av den klimatpolitiska planen på medellång sikt har samordnats med beredningen av den nationella klimat- och energistrategin. Dessa två planeringsprocesser har många beröringspunkter. Både strategin och planen grundar sig på samma bakgrundskalkyler och konsekvensbedömningar som har utarbetats i projektet Ett klimatneutralt Finland 2035 – klimat- och energipolitiska åtgärder (Hiisi-projektet, VTT 2021a) 2021. Konsekvensbedömningarna kompletteras i Hiisi-fortsättningsprojektet som startade i december 2021.

Målet för utsläppsminskningen 2030 preciserades under beredningen då EU-kommissionen i juli 2021 publicerade sitt förslag till ändring av klimat- och energilagstiftningen 2030 (EU 2021a). Den ändring i bördesfördelningsförordningen som lagts fram av kommissionen ligger till grund för måluppsättningen i denna plan. Enligt kommissionens förslag skulle Finlands åtaganden för utsläppsminskningen inom bördesfördelningssektorn 2030 skärpas från 39 procent till 50 procent jämfört med utsläppen 2005. Under planeringen har också bördesfördelningssektorns andel av utsläppsminskningarna då det gäller att uppnå målet för kolneutralitet 2035 granskats parallellt med utsläppshandeln och markanvändningssektorn.

Den utsläppsminskning för 2030 som åläggs bördesfördelningssektorn torde skärpas betydligt jämfört med den tidigare. För att uppnå detta krävs nya åtgärder för utsläppsminskningen inom alla områden som hör till bördesfördelningssektorn. Vid fastställandet av åtgärderna för utsläppsminskning har man fäst uppmärksamhet vid att dessa ska vara kostnadseffektiva och rättvisa. Osäkerhet anknyter alltid till bedömningen av konsekvenserna av åtgärderna för utsläppen, och detta ska beaktas när den kommande utsläppsutvecklingen granskas. Dimensioneringen av nya åtgärder eller ytterligare åtgärder grundar sig på en bedömning som görs utifrån den nuvarande utvecklingen och enligt vilken det totala utsläppsminskningens behovet bestäms. Fortsättningen på den nuvarande utvecklingen, dvs. det så kallade basscenariot, fram till 2030 och 2035 grundar sig på beräkningar som gjorts inom ramen för Hiisi-projektet.

I samband med bedömningen av de nya åtgärderna för utsläppsminskning har samråd ordnats med många olika intressentgrupper och medborgare. Som en del av beredningsprocessen ordnades en medborgarenkät som rönste stor popularitet och där man begärde åsikter om de preliminärt fastställda

åtgärderna för utsläppsminskning. Tillsammans med Åbo universitet ordnades dessutom ett medborgarråd som på ett systematiskt sätt diskuterade nya åtgärder och yttrade sig om dessa.

Den klimatpolitiska planen på medellång sikt innefattar utöver de traditionella branscherna inom bördesfördelningssektorn också tvärsektoriella åtgärder. Dessa omfattar kommunernas klimatarbete samt påverkande av utsläppsutvecklingen genom konsumtion. I dag bedriver många kommuner ett mycket aktivt klimatarbete, och ett av syftena med planen är att uppmuntra alla kommuner att vara lika aktiva. Konsumtionens och konsumenternas relativa betydelse i klimatpolitiken har ökat klart under de senaste åren, och denna utveckling återspeglas särskilt i tillämpningsområdet för denna plan. I denna plan fäster man också uppmärksamhet vid de klimatpolitiska kopplingar som de offentliga upphandlingarna och den cirkulära ekonomin möjliggör.

Som stöd för beredningen av den klimatpolitiska planen på medellång sikt tillsatte miljöministeriet i oktober 2020 en arbetsgrupp som består av tjänstemän från ministerier som är centrala i beredningen. Arbetsgruppen stärktes med en expertmedlem från klimatpanelen. Arbetsgruppens mandatperiod förlängdes till utgången av september 2021. En rapport om hur beredningen av planen framskrider lämnas regelbundet till den klimatpolitiska ministerarbetsgruppen.