



STATSRÅDETS KANSLI



Mot en roll som föregångare?

Utvärdering av framtidsredogörelsen
om klimat- och energipolitiken

Mot en roll som föregångare?

Utvärdering av framtidsredogörelsen
om klimat- och energipolitiken

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 8.2.2011	
Författare Prof. Markku Wilenius		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn			
Mot en roll som föregångare? Utvärdering av framtidsredogörelsen om klimat- och energipolitiken			
Sammandrag			
<p>Utvärderingen gäller statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken som lämnades till riksdagen hösten 2009. Både redogörelsen och det bakgrundsmaterial som tagits fram är enligt utvärderingen omfattande och mångsidigt. Den bild som redogörelsen presenterar av klimatförändringens nuläge och de risker som klimatförändringen förorsakar samt kalkylerna över potentialen för utsläppsminskning skapar en grund för rationell medborgardiskussion och politiskt beslutsfattande. Scenarierna i redogörelsen skisserar upp olika sätt att ta fram en modell för ett utsläppssnålt Finland inom de följande fyrtio åren. Syftet med redogörelsen är att skapa en grund för Finland som föregångare inom klimat- och energipolitiken. Redogörelsen innehåller många förträffliga ingredienser som tjänar detta syfte. Redogörelsen skulle emellertid ha kunnat gå djupare in på de ekonomiska konsekvenserna av klimat- och energipolitiken för sysselsättningen, industrialiseringen, investeringarna och utbildningspolitiken. Perspektivet på utvecklingen av landsbygden skulle också ha kunnat behandlas något utförligare. I utvärderingen fästs även uppmärksamhet vid hur väl olika administrativa enheter är lämpade för att möta den strategiska utmaning som klimatförändringen innebär. Tyngdpunkten i utvecklandet av framtidsredogörelser bör ligga på bl.a. hur långsiktiga mål och deras beroende av olika utvecklingsalternativ skulle kunna behandlas mer detaljerat med hjälp av scenarieteknik. Det är också viktigt att ministerierna i tillräckligt hög grad förbinder sig att genomföra redogörelsen.</p>			
Nyckelord			
Klimat, energi, politik, framtid			
Övriga uppgifter			
Rapporten finns på finska (Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2011) och på engelska (Prime Minister's Office Publications 3/2011)			
Publikationsseriens namn och nummer		ISSN	ISBN (tryck)
Statsrådets kanslis publikationsserie 2/2011		0782-6036	
Sidantal	Språk	Sekretessgrad	ISBN (PDF)
19	Svenska	Offentlig	978-952-5896-50-3
Förläggare		Layout	
Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	

FÖRORD

Statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken hade som syfte att staka ut Finlands väg mot ett utsläppsnått samhälle. Regeringen ställde som mål i redogörelsen att göra vårt land till en internationell föregångare inom klimatskyddet. Att minska utsläppen i Finland placerades i såväl en global referensram som en referensram för en hållbar utveckling.

Framtidsredogörelsen var i många hänseenden nyskapande, till och med banbrytande. I den fastställdes för första gången ett långsiktigt utsläppsmål för Finland, och möjligheterna att reducera utsläppen med minst 80 procent utreddes. Som stöd för utredningen utarbetades scenarier som i exceptionell utsträckning utnyttjades för statsrådets redogörelse. Under beredningen lade man ner mycket möda på att säkerställa ett brett deltagande i processen samt ett begripligt slutresultat.

Arbetet med framtidsredogörelsen har utvärderats på många olika sätt. De som deltog i beredningen av redogörelsen fick svara på en Internetbaserad förfrågan, och det team vid statsrådets kansli som ansvarade för beredningen gjorde upp en självvärderingsrapport. En särställning har framtidsutskottets betänkande som beskriver riksdagens ståndpunkter.

En viktig del av utvärderingen av redogörelsen är även denna rapport av Markku Wilenius, där han i egenskap av en erfaren framtidsforskare redogör för sin egen oberoende syn på redogörelsens starka och svaga sidor. För de ståndpunkter som framförs i rapporten ansvarar givetvis författaren själv.

I rapporten framhålls glädjande många frågor som behandlats på ett lyckat sätt och goda resultat som nåtts. Wilenius prisar beredningens omfattande kunskapsgrund och det inkluderande greppet, samt redogörelsens globala perspektiv och inriktning på helheten. Erkännande får också bl.a. de scenarier som stakar ut olika utvecklingsalternativ samt inriktningen på en roll som föregångare.

Wilenius fäster emellertid uppmärksamhet också vid brister och frågor som kräver fortsatt bearbetning. Han anser bl.a. att det utsläppsnåla samhällets samband med marknaden, landsbygden och utbildningen borde ha retts ut grundligare i redogörelsen. Redogörelsen borde ha knutits fastare samman med klimat- och energistrategin och naturresurspolitiken. Det i sig goda långsiktiga målet skulle som stöd ha krävt en mer omfattande utredning av olika utvecklingsalternativ samt fler konkreta åtgärder.

Vi hoppas att rapporten bidrar till att utvärdera det arbete med framtidsredogörelsen som gjorts under denna valperiod. Rapportens slutsatser är säkert till hjälp när klimat- och energipolitiken och processen för framtidsredogörelsen utvecklas under de kommande regeringsperioderna. Vi tackar Markku Wilenius för hans värdefulla iakttagelser.

Februari 2011

Oras Tynkkynen
sakkunnig i klimatfrågor
statsrådets kansli

INNEHÅLL

FÖRORD.....	5
1 UTVÄRDERINGENS SYFTEN	9
2 UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR REDOGÖRELSEN	9
3 SLUTSATSER.....	11
4 REKOMMENDATIONER.....	14
BILAGA	18

1 UTVÄRDERINGENS SYFTEN

Syftet med denna utvärdering är att granska statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken och att peka på sådana omständigheter som det framöver är skäl att fästa uppmärksamhet vid i samband med genomförandet av den. Huvudvikten i utvärderingen har lagts vid hur väl redogörelsen och den process som byggts upp kring den betjänar Finlands strategiska utveckling mot ett utsläppsnålt samhälle. Utifrån utvärderingen dras slutsatser och ges rekommendationer för det fortsatta arbetet. Denna utvärdering är inte en grundläggande, djupgående analys av de material och metoder som i de olika faserna har använts i redogörelsen, utan den innehåller närmast ett antal iakttagelser som skribenten gjort som resultat av utvärderingen.

2 UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR REDOGÖRELSEN

Allt fler länder har kommit till insikt om att de centrala samhällliga utmaningarna kräver en systematisk, långsiktig granskning och ett strategiskt perspektiv utöver operativa program. Det är inte så mycket fråga om att systematiskt styra samhällen som att lyfta fram och förutse samhällliga teman som är av betydelse för framtiden. Att lyfta fram ett ärende som ett led i genomförandet av regeringsprogrammet är i sig redan en process som förutsätter medvetenhet och genom vilken både politiker och tjänstemän liksom också företag, forskare, tredje sektorn och slutligen alla medborgare har möjlighet att förstå de mer vidsträckta kopplingarna till företeelsen i fråga.

Matti Vanhanens andra regering ställde som sitt mål att utarbeta en framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken. Valet av ämne åskådliggör tydligt hur högt frågan om klimatförändringen prioriteras i vårt samhälle. Klimatförändringen har blivit ett tema som berör nästan alla samhällets delområden från teknikpolitik till socialpolitik. Även om själva klimatförändringen fortfarande är förknippad med många osäkerhetsfaktorer är det klart att bekämpningen av den och anpassningen till den kommer att vara en av de viktigaste utmaningar som vi ställs inför under de närmaste årtiondena. En särskilt viktig roll när det gäller att bekämpa klimatförändringen har energipolitiken; användningen av energi är ju den största källan till klimatutsläpp.

Redogörelsens underrubrik lyder "vägen till ett utsläppsnålt Finland". Den ska illustrera det centrala mål som anges i redogörelsen: klimatutsläppen bör fås att minska i Finland och detta bör ske snabbt. Som mål har en minskning på minst 80 procent från 1990 års nivå fram till 2050 ställts upp, vilket kan verka ambitiöst, men liknande mål ställs som bäst också på andra håll.

Till exempel Storbritannien har 2010 ställt upp samma mål för sina egna utsläpp. I rapporten 2050 Pathways Analysis åskådliggörs i form av scenarier möjligheterna att reducera utsläpp inom olika sektorer. I Tysklands gällande klimatstrategi skisseras inga egentliga åtgärdskomplex upp. Inte heller specificeras några långsiktiga mål för utsläppsminskning. Däremot bereder Tyskland som bäst en strategisk handlingsplan. Norge har redan 2006 för egen del beslutat att landet ska vara koldioxidneutralt före utgången av 2050. I Sveriges klimatstrategi från 2008 utreds möjligheterna att minska utsläppen sektorvis genom olika politiska åtgärder. I

den berörs endast i ringa mån år 2050 och de mål eller åtgärdskomplex som hänför sig till detta år. Riktlinjer och åtgärdsrekommendationer saknas också nästan helt i strategin.

Det bör påpekas att Finlands redogörelse i jämförelse med andra länders motsvarande rapporter klart överträffar de flesta i fråga om utförlighet och tydlighet. Redogörelser som sträcker sig fram till år 2050 innehåller ofta ännu inga konkreta mål för denna tidsperiod eller ens några särdeles långtgående specificerade åtgärder.

Vem är då i stånd att bedöma vilken nivå för utsläppsminskning som är den rätta? Det kan också hända att målet på minst 80 procent, som nu anses vara ambitiöst, visar sig vara för anspråkslöst. Tekniken utvecklas i dag så ofantligt snabbt att det är mycket svårt att förutsäga utvecklingstakten. Detta bevisar t.ex. utvecklingen inom informationstekniken. Det är emellertid också skäl att hålla i minnet att många industriell infrastruktur, såsom distributionssystemen, förändras synnerligen långsamt. Därför kräver en ökning av andelen förnybar energi till minst 60 procent av energiproduktionen en verkligt betydande strukturförändring inom vårt energiförsörjningssystem och i den bakomliggande infrastrukturen (se Sitras rapport 30/2010).

Teknikutvecklingen och dess anpassning till samhället och ekonomin är en mycket mångfacetterad fråga. Klimatförändringen är en förändringsfaktor vars inverkan tillsammans med andra miljötjänningar förmodligen kommer att vara strukturell, eller med andra ord paradigmatiske. De följande årtiondena kommer utan tvekan att vara en tid som präglas av omvälvande förändring. Detta stöds också av andan i redogörelsen: år 2050 kommer att se helt annorlunda ut än dagens samhälle. Den som betvivlar detta behöver bara besinna hur annorlunda Finland var för fyrtio år sedan, år 1970. Det finns goda grunder för att anta att förändringen under de kommande fyrtio åren kommer att vara ännu radikalare, till följd av den hisnande utvecklingen inom närmast tekniken och välbefindandet.

Redogörelsen behandlar således särskilt förändringen inom industriländerna, där det sker en övergång från den industriella tidens ("fossilekonomins") strukturer och tankemönster mot en postindustriell, delvis decentraliserad, servicecentrerad arkitektur. Detta nya ekonomiska paradigm är, i motsats till situationen under den industriella tiden, inriktad på resurseffektivitet och människocentrerade lösningar. Finlands konkurrenskraft och därigenom också förmåga att svara mot klimatutmaningarna beror i avgörande grad på hur snabbt vi kommer till insikt om de krav som det nya paradigmet ställer. Just denna tankekedja förefaller att vara utgångspunkten för redogörelsen.

Samtidigt har befolkningens stigande medelålder en avgörande inverkan på den ekonomiska och samhällsliga utvecklingen i Finland. Den kommer under de kommande årtiondena att bromsa upp den ekonomiska tillväxten, påverka efterfrågan på tjänster och förändra arbetsmarknadens struktur. Människornas värderingar är också stadda i förändring, vilket flera undersökningar bekräftar. Bekämpningen av klimatförändringen hänger samman med frågor som berör varje finländares vardag. Redogörelsen går därför också i någon mån, särskilt i kapitel 7, in på de förändringar i vardagslivet som utsläppsminskningen kräver. När man överväger olika faktorer som påverkar hur framtida utvecklingsalternativ fullföljs är det klart att människornas värderingar spelar en mycket avgörande roll för vilken väg Finland slutligen väljer. Utifrån aktuell värdegrundsforskning förefaller finländarnas primära värderingar att vara välvilja och trygghet. Innebörden av välvilja kan tänkas omfatta även naturen, medan

trygghet innefattar förebyggande av risker. På så sätt är vardera värderingen central med tanke på klimatpolitiken.

3 SLUTSATSER

I det följande sammanfattar jag mina slutsatser av redogörelsen:

- a. **Redogörelsen är omsorgsfullt och skickligt gjord, och den länkar ihop olika aspekter.** Redogörelsen och det material som utarbetats som grund för den är mycket omfattande, och står sig i många hänseenden gott i internationell jämförelse. Redogörelsen strävar efter att förmedla en övergripande bild av de centrala utmaningar som klimat- och energipolitiken ställer, och lyckas också relativt bra med det. Ämnet är givetvis som svårast när det gäller att rita upp en bild av framtiden fyrtio år framåt i en situation där det finns rikligt med osäkerhetsfaktorer. Ur detta perspektiv kan genomförandet anses vara lyckat: det ritas upp en mångsidig bild av målet, nämligen att uppnå ett utsläppsnått och samtidigt också energieffektivt samhälle. Läsaren inser att samtidigt som målet att reducera utsläppen radikalt är oerhört krävande så är det också absolut nödvändigt.
- b. **Redogörelsen och bakgrundsmaterialet erbjuder rikligt med information, sakkunskap och stoff.** I beredningen av redogörelsen har en stor grupp sakkunniga och företrädare för olika intressentgrupper deltagit, vilket ska räknas som en merit för utredningsprocessen. Däremot förefaller det att företagen, särskilt företag som utvecklar ren teknik (clean technology, "clean tech"), har en relativt anspråkslös roll i sakkunniggruppen. Redogörelsen grundar sig således på ett mycket omfattande och huvudsakligen högklassigt material, som naturligt nog inte kommer till synes i själva redogörelsen annat än delvis. Redogörelsen är ledigt skriven på ett språk som inte kräver specialistkunskap. Substansen är huvudsakligen mycket välbalanserad och relativt täckande, av de viktigaste aspekterna nämns så gott som alla.
- c. **Tre delområden har behandlats onödigt ytligt i redogörelsen:**
 - **Den ekonomiska aspekten av klimatpolitiken skulle ha kunnat klargöras tydligare**, med andra ord frågan om hurdana marknads- och investeringsutsikter som är förknippade med en övergång till ett utsläppsnått samhälle. I redogörelsen konstateras det att hemmamarknaden har en avgörande roll, eftersom man genom den kan skaffa erfarenhet av pilotprojekt och skapa referenser. I redogörelsen presenteras inga konkreta uppskattningar om investeringsbehoven eller om marknadsutvecklingen över huvud taget. I scenarierna i bilagorna ges allmänna uppskattningar fram till år 2050. Uppskattningar av potentialen för ökad energieffektivitet presenteras också i själva redogörelsen. Det vore viktigt att ta fasta på statsrådets riktlinjer i redogörelsen i fråga om hur andelen förnybar energi betydligt skulle kunna ökas och hur olika flaskhalsar t.ex. i fråga om elnätets kapacitet skulle kunna lösas. Sitra har nyligen (2010) färdigställt en preliminär rapport om systemkonsekvenserna av olika energiscenarier, vilken skulle

kunna ligga till grund för en konkret utredning som även inbegriper genomförandeåtgärder.

- **Den viktiga frågan om hur de mål och verkningar som anges i redogörelsen anknyter till utvecklingen av landsbygden skulle ha kunnat klar göras tydligare.** Denna fråga behandlas emellertid mer utförligt i rapporten *Biotalous Suomessa (Bioekonomi i Finland, på finska, VNK 2010)* som publicerades i slutet av september. Det är klart att klimat- och energipolitiken framöver i allt högre grad bör hänga samman med näringspolitiken. Helt avgörande för landsbygdens livskraft är att man inom bioproduktionen riktar in sig på kundcentrerade produkter med allt högre förädlingsgrad. Av finska växter, bär och trädarter kan t.ex. högklassiga och särpräglade bioaktiva ämnen avskiljas, exempelvis benecol och xylitol. Utnyttjandet av biomassatillgångar för klimat- och energipolitikens behov kan enligt uppskattning också ökas mångfalt. Det är uppenbart att den globala efterfrågan på användningen av bioenergi kan förutspås öka kraftigt. En vidare fråga som är relaterad till bioekonomin är givetvis också utvecklingen och internationaliseringen av finskt skogskunnande i en situation där avskogningen i världen framskrider oroväckande snabbt.
 - **Utvecklingen av utbildning och kompetens när det gäller att göra Finland till en föregångare skulle ha kunnat behandlas mer ingående i redogörelse.** Om målet är ett utsläppsnålt Finland behöver vi mycket mer utbildning och sakkunskap särskilt i fråga om en massivt utökad användning av ny energiteknik och en förbättring av material- och energieffektiviteten under de kommande årtiondena. I redogörelsen framförs som statsrådets riktlinje att "klimataspekten ska stärkas inom utbildningen på alla nivåer", men det finns knappt några analyser eller konkreta åtgärdsrekommendationer om detta. Till denna del är situationen inte tillnärmelsevis tillfredsställande: universiteten har först på senaste tid börjat inse att det behövs mer utbildning i ny energiteknik. En bidragande orsak till situationen i fråga om akademisk undervisning hänger förmodligen samman med den utvecklade hemmamarknaden i Finland. Detta syns särskilt när det gäller vindkraft. Siffrorna talar för sig: vid ingången av 2010 hade Finland 147 MW utbyggd vindkraftskapacitet, medan Sverige hade 1 021 MW och Österrike 995 MW. I Tyskland finns det redan 25 030 MW vindkraft. Finland är helt enkelt på efterkälken i fråga om att utnyttja vindkraft, och också av den orsaken har den akademiska utbildningen på området inte utvecklats till en sådan nivå som man skulle kunna vänta sig av ett utbildningsinriktat och teknikvänligt land.
- d. **Redogörelsen lyfter också fram genuint olika alternativ till hur Finland ska kunna bli ett utsläppsnålt samhälle år 2050.** Fyra scenarier och de uppskattningar och kalkyler som utarbetats som grund för dem skapar en bild av ett Finland med alternativa möjligheter och risker. Scenarierna visar hur viktigt det är att de finska beslutsfattarna på sikt har en bild av i vilken riktning samhället ska utvecklas. Det är beklagligt om dryftandet av dessa frågor på strategisk nivå hamnar i skuggan av de rykande dagsaktuella operativa problemen. Det är också klart att man med fog kan ha olika syn på målbilderna av framtiden, men det bör inte hindra konstruktiv diskussion och uppskissering av funktionella helheter. Ur detta perspektiv är det minst sagt synd att själva scenarierna i

redogörelsen redovisas som bilagor. Problemet är förmodligen att det knappast är många som förstår scenariernas karaktär och roll. Syftet med dem är inte att fastställa en specifik framtid, utan att öppna ögonen för olika alternativa vyer i fråga om vart en viss politik och en viss utveckling av omvärlden kan leda. Scenariernas betydelse i detta hänseende är uttryckligen att de skapar förutsättningar för att bedöma vilken framtid vi verkligen vill bygga.

I detta sammanhang kan man givetvis helt allmänt fråga sig om utarbetandet av scenarier lämpar sig som verktyg för framtidsredogörelser. Enligt min uppfattning är svaret jakande, förutsatt att man förhåller sig till scenarierna på samma sätt som en bildhuggare förhåller sig till sin form: de är redskap för att själva målet ska kunna nås. Om syftet med redogörelser är att få människorna att begripa förhållandet mellan olika mål, åtgärder och tidsfönster, är användningen av scenarier motiverad. Scenariebeskrivningarna, som placerats i bilagor till redogörelsen, skulle ha kunnat berikas genom att varje scenario först hade beskrivits för sig och scenariets centrala utmaningar för nuläget efter det hade presenterats. Detta skulle kanske mer direkt leda in diskussionen på frågan om vilka faktorer som förhindrar eller stöder förverkligandet av respektive scenario. Ett sådant förfarande skulle bidra till att nå syftet med hela redogörelsen: att främja den samhällslika diskussionen om hur Finland bör förändras för att kunna bli ett utsläppsnått samhälle.

- e. **Efter publiceringen av redogörelsen gav olika intressentgrupper i samband med flera s.k. framtidsforum sin syn på hur redogörelsen ska förankras.** I dessa lyftes centrala teman för klimat- och energipolitiken fram och en stor grupp sakkunniga hördes. Av dokumentationen framgår att man strävat efter att kraftfullt sprida och förankra redogörelsen och dess budskap både inom förvaltningen och bland olika medborgargrupper. Detta är viktigt, och arbetet med att sprida innehållet och budskapet bör också utsträckas till företagen. Att olika medborgargrupper deltar i arbetet med att förankra redogörelsen vore också klokt. En effektiv, tidsenlig kanal för detta är de sociala medierna; det är viktigt att dra nytta av samtliga medier för detta ändamål. Jag fann inte många tecken på att budskapet och diskussionen skulle ha spritts till dem. Det material och de synsätt som tagits fram vid framtidsforum bör också nyttiggöras i de fortsatta åtgärderna.
- f. **Redogörelsens referensram är global och själva redogörelsen inramar på ett förtjänstfullt sätt "Finlands fråga" som en del av den globala agendan.** Redogörelsen beskriver de utmaningar som mänskligheten allt som allt ställs inför vid bekämpningen av klimatförändringen och vid anpassningen till den. Den ger också en bild av vad andra länder har gjort på klimatpolitikens område. I materialet finns beskrivningar av andra länders motsvarande framtidsredogörelser, särskilt Storbritannien, Tyskland och Sverige.
- g. **Redogörelsen ger ett starkt stöd för genomförandet av en hållbar utveckling i Finland.** Rapporten framhåller på ett övertygande sätt att en hållbar utveckling i praktiken innebär uppbyggnad av ett nytt slags ekonomisk och teknisk infrastruktur. Den innebär också nya värderingar och levnadssätt. En utsläppsminskning på minst 80 procent under 40 år utmanar dagens produktion och konsumtion på ett sätt som inte skådats tidigare. Användningen och förbrukningen av energi måste framöver knytas fastare till

hela materialkretsloppet i ekonomin och samhället: resurseffektiviteten i de västerländska samhällena måste på sikt tiofaldigas.

h. Redogörelsens innehåll och budskap talar starkt för ett föregångarskap.

Den beskriver ett Finland som målmedvetet avancerar för att ta ledningen bland nationerna i utvecklingen mot ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart samhälle. En annan fråga är sedan om vi är redo för detta i Finland. Det finns dock en mängd knepiga motsatsförhållanden och frågor som skulle ha kunnat belysas mer ingående i redogörelsen: hur kommer den eventuella massiva utbyggnad av kärnkraften som genom riksdagens tillstånd nu gjorts möjlig att påverka utvecklingen och införandet av förnybar energiteknik? Hur kan efterfrågan på ny energiteknik skapas på marknaden, om priset på energi också framöver hålls på en exceptionellt låg nivå i Finland? Kan vi ta lärdom av Tyskland? Där har, som en följd av en målmedveten politik med inmatningstariffer som främsta beståndsdel, en industri för ren teknik byggts upp som under de senaste fem åren skapat åtminstone 100 000 arbetsplatser. Man bör således acceptera att uppbyggnaden av ny industri kräver kraftiga stödåtgärder och eventuellt också ett högre energipris. Det åtagandepaket för förnybar energi som regeringens ministerarbetsgrupp för klimat- och energipolitik kom överens om våren 2010 är ett viktigt steg på denna väg. Den föregångarroll som postuleras i redogörelsen innebär i praktiken en kraftfull industri- och sysselsättningspolitik som grundar sig på utvecklingen av förnybara energiproduktionsformer. Den innebär givetvis också en allt mer målmedveten fokusering på resurs- och energieffektivitet. Även om Finland gått framåt på dessa områden kan man ännu inte betrakta oss som en föregångare.

4 REKOMMENDATIONER

I det följande lyfter jag fram vissa aspekter som jag anser vara särskilt viktiga med tanke på det fortsatta genomförandet:

a. En fastare förbindelse med rätt inriktning bör skapas mellan de strategier som tas fram i framtidsredogörelser och de som produceras inom förvaltningen.

Det är t.ex. inte meningsfullt att statsrådet först gör upp en klimat- och energistrategi och att det därefter skapas en långsiktig strategisk referensram, vilket framtidsredogörelsen är. Det är viktigt att i framtiden säkerställa att behandlingen av redogörelsens tema följer rätt tågordning.

b. Riktlinjerna för klimat- och energipolitiken bör i fortsättningen samordnas med naturresurspolitiken.

Syftet bör vara att dessa två, i och med att statsrådets naturresursredogörelse färdigställts, sammanfogas till en enhetlig långsiktig strategi för "Ett hållbart Finland". Strategin skulle förena en ny, förnybar, effektivare och utsläppsnålare energiteknik och utvecklingen av tjänster med skapandet av en ny bioekonomi och effektiviseringen av kretsloppet av material. Finland kan vara en föregångare inom klimatskyddet endast om vi fullt ut och enligt genomslagsprincipen övergår till att nyttiggöra en ny biobaserad produktions- och servicemodell. Ett klimat- och energipolitiskt perspektiv där syftet är att "bara" begränsa klimatutsläppen (närmast koldioxid) är över huvud taget onödigt snävt för att styra en hållbar utveckling. Utredningen av utsläppsminskning bör

absolut utvidgas till att omfatta den övergripande användningen av naturresurser, material och energi. En faktor som redan påverkat den nuvarande redogörelseprocessen har förmodligen varit att beslutsfattandet i fråga om klimat- och energipolitik är fördelat mellan flera ministerier. Till framtidsredogörelsens fördel bör i detta hänseende räknas en strävan efter en horisontell granskning vars genomförande vid Statsrådets kansli stöder detta.

- c. **Målet bör förtydligas.** Det är i sig bra att det finns ett kvantitativt minskningsmål på minst 80 procent av den nuvarande nivån. Men det allra viktigaste, dvs. på vilket sätt Finland verkligen kan vara en föregångare, klarläggs egentligen inte. Enligt min mening hänger frågan samman med hur man i Finland kan bygga upp ett sådant "ekosystem" där miljöeffektiva och klimatvänliga innovationer och handlingsmönster får en bredare spridning. Här behövs förutom käpp och morot ibland också radikala lösningar. En möjlighet skulle t.ex. vara att helt enkelt förbjuda att nya oljepannor installeras i villor, eftersom det finns bättre alternativ. I redogörelsen presenteras också ett utmärkt förslag om att ge företagen en möjlighet att avskryta investeringar i energieffektivitet i bokföringen och beskattningen genast samma år som investeringen görs. Det vore önskvärt att just sådana relativt radikala och förmodligen mycket effektiva sätt att uppmuntra till investeringar i energieffektivitet kunde inbegripas i politikrekommendationerna. Vidare skulle man i Finland kunna införa den nederländska modellen för obligatorisk tillämpning av miljökriterier i så stor omfattning som möjligt i statliga upphandlingar. Detta bör utvidgas till att omfatta också den kommunala sektorn.
- d. **Det material som nu är tillgängligt bör kompletteras med en uttömmande undersökning av den nya och förnybara klimat- och energiekonomins möjligheter ur såväl teknik- och serviceproducenternas som investerarnas synvinkel.** Bekämpningen av klimatförändringen betraktas fortfarande i alldeles för hög grad ur ett kostnadsperspektiv i stället för som en möjlighet till investeringar, industri- och sysselsättningspolitik och skapare av välbefinnande. Det vore viktigt att få en övergripande syn på utvecklingen av clean tech-marknaden och Finlands möjligheter i fråga om den. Särskilt investeringsperspektivet bör inbegripas. Till denna process bör så många aktörer i branschen som möjligt knytas för att man ska kunna få en heltäckande bild av clean tech-marknadens ekonomiska möjligheter, risker och flaskhalsar. På så sätt skulle man å ena sidan kunna sprida information om framtidsredogörelsen och dess mål, medan man å andra sidan samlar in ännu fler synpunkter och förslag från "fältet" om hur genomförandet skulle kunna främjas. En undersökning av "klimatekonomins flaskhalsar och möjligheter i Finland" bör omedelbart inledas.

Ett massivt införande av vindkraft vore ett viktigt redskap på lång sikt när det gäller att lägga om Finlands energiproduktion, särskilt elproduktionen, så att den vilar på en hållbar grund. Redogörelsen går inte närmare in på de problem som har lett till att nyttiggörandet av vindkraften i Finland blivit styvmoderligt behandlat. Även om vi nu, efter det att redogörelsen har publicerats, på principiell nivå äntligen har fattat beslut om ett system för inmatningstariffer, bör vi också dryfta frågan om hur t.ex. ibruktageandena av vindkraft skulle kunna främjas genom en förenkling av tillstånds- och planläggningsförfarandena. Att främja bioenergi är minst lika viktigt, eftersom bioenergin bör ha en betydligt större roll i Finlands energiframtid än i dag. Särskilt viktig är frågan om hur en decentraliserad bioenergiproduktion kan främjas. Det mål som EU ställt för förnybar energi i

Finland, nämligen att 38 procent av energiförbrukningen ska vara förnybar fram till 2020, stöder i sig kraftigt ibruktagandet av förnybar energi.

e. I det fortsatta arbetet med scenarier bör en mer detaljerad undersökning av olika utvecklingsalternativ absolut inbegripas. Detta bör göras på ett sätt som inkluderar en omfattande grupp av sakkunniga och medborgare och som tar fram en betydligt mer detaljerad beskrivning av olika målbilder som slutprodukt. I början av denna fas bör man utifrån den respons som lämnats på nytt utvärdera om de nuvarande fyra scenarierna är lämpade för att åskådliggöra olika utfall och mål, eller om deras inbördes förhållanden och antaganden bör ändras. Jag anser också att genomförandet av redogörelsen skulle stärkas betydligt om man efter ytterligare bearbetning av scenarierna inom regeringen förde en ingående diskussion om de långsiktiga målen. Utifrån denna diskussion om prioriteringar skulle en vägkarta börja utarbetas som syftar till att den långsiktiga granskningen i redogörelsen i allt högre grad börjar styra strategin. På denna vägkarta skulle sedan de åtgärder och områden placeras, sammanlänkade med vissa år eller årtionden, som behövs för att målen ska kunna nås. Åtminstone följande teman bör enligt min mening finnas på vägkartan:

- en revidering av beskattningssystemet från beskattning av arbete mot en beskattning grundad på användningen av naturresurser, klimatbelastningen och utsläppen
- nödvändiga förändringar i förvaltningsrutinerna
- förändringar i människornas värderingar och en konsumentpolitik relaterad till dem
- användning och återvinning av resurser, intelligenta system.

Dessutom har de nuvarande scenarierna redan, vilket också konstateras i redogörelsen, många gemensamma faktorer såsom energieffektivitet, tekniksprång, ökande betydelse av förnybar energi, nya trafiksystem och avfallsåtervinning.

f. Nästa regering bör få en klimat- och energiminister, bl.a. för att sätta fart på genomförandet av framtidsredogörelsen, I denna ministerportfölj skulle också vetenskap och forskning kunna ingå. Inom en överskådlig framtid bör klimat-, energi- och naturresursfrågorna sammanföras under ett ministerium. Det är svårt att se hur vi annars skulle kunna vara en föregångare.

g. En ambitiös, övergripande universitetsutbildning i förnybara energitekniker och energieffektivitet bör byggas upp i Finland som ett led i genomförandet av framtidsredogörelsen. För att detta mål ska nås bör de nuvarande tekniska universiteten integreras i samarbetet. En ingående undersökning av utbildningsbehovet i branschen bör göras.

AVSLUTNINGSVIS

- Eftersom redogörelsen gällde klimatförändringen är det klart att granskningsperspektivet var globalt. I redogörelsen lyckas man, enligt min mening, på ett rätt förtjänstfullt och objektivet sätt undersöka hur den internationella agendan för klimatförändringen utvecklas. Frågorna om en rättvis bördefördelning är fortfarande ytterst relevanta vid internationella avtalsförhandlingar, men någon sådan lösning på dem som skulle tillfredsställa alla parter har inte hittats. Finlands roll har i redogörelsen knutits till ett föregångarskap, som dock egentligen inte definieras. Man konstaterar bara att "Finland har alla förutsättningar att bli föregångare". Samtidigt konstaterar man att fördelarna med ett föregångarskap är uppenbara, eftersom det skulle förbättra Finlands internationella ställning och föra med sig fördelar på marknaden för utsläppsnål teknik.
- Men vad innebär då egentligen denna roll som föregångare? **Finland skulle kunna profilera sig som det första utvecklade industriland som i praktiken systematiskt och övergripande börjar styra sig själv i riktning mot en hållbar produktions- och konsumtionsmodell.** Detta skulle kunna medföra ett mervärde som förmodligen mångfalt täcker kostnaderna för investering i renare teknik och energieffektivitet. Finland är redan nu känt som ett land med högteknologi och utbildning som insatsområden, och föregångarrollen skulle erbjuda en möjlighet att betydligt bredda och fördjupa denna bild.
- Enligt en färsk undersökning gjord av konsultföretaget Roland Berger profilerar sig Finland inom ren teknik endast i fråga om isoleringsindustrin, där vi globalt sett kommer på andra plats efter Danmark, mätt i förhållande till BNP. När det gäller vindkraft, solkraft och biobränsleteknik finns vi inte i täten¹.
- Det står således klart att vi behöver utveckla oss, om vi vill placera oss bland de bästa i världen. Redogörelsen vill styra in våra tankar på den möjligheten att Finland verkligen kan bli en föregångare. En central utmaning för den fortsatta bearbetningen av redogörelsen vore att definiera Finlands föregångarroll så att den utgör en röd tråd i de följande regeringarnas arbete. Också detta skulle kunna förverkligas med ett inkluderande grepp, så att medborgarna verkligen får sin röst hörd.

¹ http://www.rolandberger.com/expertise/publications/2009-11-30-rb-sc-pub-Clean_Economy_Living_Planet.html

BILAGA

Redogörelsen grundar sig på ett vittomfattande material bestående av undersökningar som statsrådets kansli har beställt av olika sakkunniga. I bakgrundsmaterialet till redovisningen ingår bl.a. undersökningar om följande frågor:

Faktorerna bakom attitydförändring i klimatfrågan, dvs. faktorer som inverkar på medborgarnas värderingar. Här påpekar man att finländarna är rätt så eniga i sin oro för klimatförändringen (t.o.m. 9 av 10 personer). Undersökningen betonar värdet av social gemenskap när det gäller attitydförändringar. Om det finns misstankar om att vissa åker snålskjuts vid bekämpningen av utsläpp, kan det leda till att människorna inte längre är lika motiverade att ändra sitt eget liv.

Integrering av klimatpolitiken, där de utmaningar dryftas som hänger samman med den allt större politiska vikt som klimatförändringen har inom de olika förvaltningssektorerna. I redogörelsen betonas bl.a. det ökade behovet att bygga upp en samordnande klimatpolitisk expertis t.ex. i anslutning till statsrådets kansli och att inrätta en fast tjänst som klimatombudsman.

Vindläckage, dvs. hur utsläppsbegränsningarna i Finland kan ge upphov till utsläppsminskningar i andra länder. Också sådana verktyg som utsläppshandeln kan främja lärande över nationella eller regionala gränser. Dessa fördelar bör också räknas med när effekterna av olika åtgärder bedöms.

Tillämpning av en klimatlag av brittisk modell på finländska förhållanden. Det brittiska förslaget till klimatlag är ett exceptionellt kraftfullt sätt att påverka utsläppen i Storbritannien. I lagen har utsläppsmål fastställts ända fram till år 2050 och styrmedel bestämts för hur dessa mål kan nås. I undersökningen konstateras att det inte finns något principiellt hinder för att huvuddragen i lagen skulle kunna anpassas till finländska förhållanden.

Sambandet mellan **klimatpolitik och inkomstfördelning**. Undersökningen utvisar att klimatpolitiken har djupgående konsekvenser för den sociala rättvisan, t.ex. en uppgång i energipriset är en utmaning i synnerhet för människor med små inkomster. Därigenom stakar de klimat- och energipolitiska lösningarna ut vägen också för olika samhällsmodeller.

Klimatpolitik och regionutveckling. I undersökningen granskas regionstrukturens förändring och dess samband med klimatpolitiken, och man visar på kopplingen mellan optimalt utnyttjade regioner och decentraliserad energiproduktion.

Klimatpolitikens styrmedel och deras effektivitet. Undersökningen visar att det finns avsevärda skillnader i effektivitet mellan olika styrmedel, och att t.ex. energi-, bränsle- och koldioxidskatternas kostnadseffektivitet varierar i olika undersökningar. Större effektivitet kan uppnås med andra medel än genom skatter av allmän karaktär, nämligen genom mer målinriktade styrmedel såsom noggrant riktade skattelättnader. Det är dock slutligen fråga om en övervägd samverkan av olika styrmedel i syfte att uppnå utsläppsminskning.

Märken som beskriver klimatpåverkan. Av undersökningen framgår att människorna är villiga att jämföra produkters klimategenskaper, men att det är arbetsamt att skapa standar-

der och jämförbarhet. Myndigheterna uppmanas samverka med instanser som utvecklar klimatmärkningssystem.

Utsläppsminskningar som leder till ett klimatmål på två grader. Undersökningen förmedlar en bild av vilka risker som kan undvikas genom en dramatisk minskning av utsläpp. Man bedömer att det är möjligt att begränsa utsläppshalterna så att temperaturstegringen stannar på två grader jämfört med den förindustriella tiden, men att det kräver effektiv utsläppskontroll och dessutom radikala lösningar.

Användning av scenarier vid utarbetandet av klimatpolitiken. I undersökningen ges en allmänt hållen översikt över hur scenarier har använts vid granskningen av utvecklingsförlopp på lång sikt. Det konstateras att det med hjälp av scenarier är möjligt att hantera alternativa framtidsbilder och osäkerhetsfaktorer i anslutning till dem. När klimatpolitik bedrivs kan scenarier användas på detta sätt för att åskådliggöra vart olika strategiska val leder.

Undersökning av framtidsredogörelsens betydelse och utvecklingsmöjligheter. Den första framtidsredogörelsen lämnades till riksdagen 1993 (Finlands framtid och verksamhetsalternativ), och denna framtidsredogörelse är den femte i ordningen. I historiskt perspektiv har en av de viktigaste utmaningarna för framtidsredogörelserna varit att få till stånd tillräckligt med uppmärksamhet och diskussion, och därigenom få genomslagskraft i det samhälleliga beslutsfattandet.

Undersökningarna finns på adresserna:

<http://www.vnk.fi/hankkeet/tulevaisuusselonteko/aineistot/fi.jsp> (på finska)

Material för uppgörande och beräkning av scenarier: scenarioverkstädernas rapportering, som låg till grund för uppgörandet och beräkningen av scenarier; kalkyler över energiförbrukning och utsläpp av växthusgaser; resultat av en Internätbaserad förfrågan avseende scenarierna och uppskattningar av scenariernas konsekvenser, inbegripet en kvalitativ bedömning av de ekonomiska konsekvenserna.

<http://www.vnk.fi/hankkeet/tulevaisuusselonteko/lisatietoa/skenaariot-fi.jsp> (på finska)



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn (09) 16001, (09) 57811
fax (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN (PDF) 978-952-5896-50-3
ISSN 0782-6036