

## **Statsrådets principbeslut om programmet för hållbar konsumtion och produktion 'Smartare konsumtion'**

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering efterstavar regeringen ett Finland som ligger i världstäten när det gäller en miljövänlig, resurs- och materialeffektiv ekonomi samt som utvecklare av hållbara konsumtions- och produktionsmetoder.

I statsrådets principbeslut presenteras mål och åtgärder genom vilka den offentliga sektorn kan främja minskningen av växthusgasutsläpp när det gäller den privata och den offentliga konsumtionen samt minskningen av andra skadliga effekter på miljön. Målsättningen är att förbättra livs- och miljö kvaliteten samt att finna nya möjligheter till grön ekonomi.

### **Bakgrund**

Målen för minskningen av växthusgasutsläppen under de kommande decennierna är så utmanande att man inte kan svara mot dem utan att ändra den privata och den offentliga konsumtionen. Å andra sidan förutsätter den ekonomiska krisen samt prisfluktuationer för naturresurser och risker i samband med tillgång att det satsas på material- och energieffektivitet.

Den finländska ekonomin använder även i en internationell jämförelse avsevärt mycket naturresurser. Materialförbrukningen per person är dubbelt så stor som i EU-länder i genomsnitt. Naturresursproduktiviteten, dvs. mervärdet av förbrukade naturresurser i förhållande till bruttonationalprodukten, är för sin del hälften av genomsnittssiffran för EU-länder. Globaliseringen och produkternas långa produktionskedjor har lett till att produktion i hög utsträckning av kostnadsskäl läggs ut till utvecklingsländer, och samtidigt lägger man ut de negativa effekterna av produktionen.

I hushållen är det boende, resor och mat som förbrukar mest energi och har störst miljöpåverkan. Tillsammans står dessa tre delområden för över 70 % av hushållens klimatkonsekvenser. I sektorer utanför utsläppshandeln, där merparten av hushållens utsläpp också förekommer, bör växthusgasutsläppen i Finland minska med 16 %–40 % fram till 2030.

Den senaste tidens miljöproblem och den ekonomiska krisen har ökat intresset för att skapa nya arbetstillfällen och ny affärsverksamhet på ett sådant sätt att man samtidigt löser miljöproblem. Efterfrågeorientering och livscykelaspekten i konsumtionen erbjuder möjligheter att styra produktionen och den ekonomiska omstruktureringen i en grönare riktning.

Det program som år 2005 utarbetades i syfte att främja hållbar konsumtion och produktion (Mer från mindre) är fortfarande aktuellt, men för att det ska gå att förbättra programmets verkningskraft måste man utveckla de styrmedel som styr konsumtionen och fästa vikt vid lösningar som baserar sig på efterfrågan. Miljöministeriet tillsatte i februari 2011 en arbetsgrupp bestående av representanter för ministerier, forskningsinstitut, Tekes och Sitra med uppdrag att bereda en revidering av programmet för hållbar konsumtion och produktion ('Smartare konsumtion'). Programmet är inriktat på offentlig konsumtion samt på boende, måltider och resor.

Som ett led i programmet finansieras också under 2012–2014 projekt, där man försöker finna sådana nya handlingsmodeller för resor, boende och måltider som belastar miljön mindre och som kan mångfaldigas. I försöksprojekten deltar kommuner, företag och forskningsinstitut.

## **Målen för år 2020**

Statsrådet har som mål att

- Finland har profilerat sig som en skapare av lösningar som i den internationella miljö- och säkerhetspolitiken eftersträvar ett täckande klimatavtal men även spelregler för en hållbar användning av naturresurser. Lösningarna för en hållbar användning av naturresurser stöder en eliminering av den globala fattigdomen och en halvering av förbrukningen av naturresurser.
- Den offentliga sektorn leds på ett sådant sätt att den framöver är en smartare ledare och aktör. Den aktiverar och möjliggör hållbarare livsstilar och konsumtionsval. Den offentliga sektorn är en föregångare som främjar strukturella innovationer och ändrade handlingsmodeller när det gäller boende, resor och livsmedelskedjan. Med hjälp av dessa minskas finländarnas koldioxidavtryck avsevärt.
- Staten och kommunerna ligger i täten när det gäller att ändra sin egen verksamhet och upphandling i hållbarare riktning.
- Företagen har förbättrat material- och energieffektiviteten med en femtedel under tjänsternas och produkternas livscykel.
- Hushållens energismarthet har ökat och miljöavtrycket minskat. Konsumenterna är med om att utveckla och skräddarsy nya hållbara handlingsmodeller och erbjuder referenslösningar för marknaden.

Statsrådet betonar i synnerhet följande åtgärder genom vilka det allmänna ska främja en hållbar konsumtion och produktion.

## **Centrala åtgärder i statsrådets principbeslut**

### **1. Grön ekonomi främjas**

Som en del av slutdokumentet från Rio +20-mötet för hållbar utveckling godkändes i juni 2012 ett internationellt ramprogram för att främja hållbar produktion och konsumtion. Ramprogrammet har bland annat som mål att förbättra resurseffektiviteten, främja företagens samhällsansvar, öka de hållbara anskaffningarna samt utveckla miljöstandarder för produktkedjorna. I programmet föreslås att det i varje land utarbetas program för hållbar konsumtion och produktion samt utses en aktör som bär huvudansvaret. För uppföljningen ansvarar FN och för genomförandet FN:s miljöprogram UNEP.

OECD har en strategi för grön tillväxt och FN:s miljöprogram UNEP har berett ett initiativ om grön ekonomi. I Finland har arbets- och näringsministeriet och Tekes lanserat Green Growth-strategin, med hjälp av vilken det byggs upp en färdplan för Finland för utvecklingen av den gröna tillväxten och affärsverksamheten

inom miljöbranschen. Arbets- och näringsministeriets strategiska program för Cleantech har som mål att skapa en hemmamarknad för miljöteknikföretag som internationaliseras.

Bemötandet av de miljörelaterade och ekonomiska utmaningarna förutsätter en social, politisk och kulturell förändring samt utveckling av nya handlingsmodeller och ny teknologi. Det behövs bl.a. tjänster för energi- och materialbesparing, nätverk av kollektivtrafik, smarta elnät samt slutna material- och avfallskretslopp som möjliggör hållbarare val och losskoppling mellan ekonomi och skadliga miljöeffekter. En innovativ utveckling av efterfrågan och handlingsmodellerna på hemmamarknaden kan i avsevärd mån stödja tillkomsten av grön ekonomi. På arbetsplatser är stärkandet av arbetstagarnas roll och bredare utnyttjande av deras expertis i frågor som rör energieffektivitet och minskning av utsläppen en förutsättning för att omstruktureringen inom grön ekonomi ska lyckas.

- (1) Det utvecklas en användarorienterad rådgivningstjänst som ger samlad rådgivning och gör det lättare för konsumenterna att göra hållbara val och hitta tjänster och verktyg som främjar energi- och materialeffektiviteten (ANM, MM).**
- (2) I samarbete med arbetsmarknadsparterna utreds möjligheterna att låta hanteringen och utvecklingen av miljöfrågor ingå i samarbetet på arbetsplatser och i samarbetslagen (ANM).**
- (3) I samarbete med företag och konsumenter startas försöksprojekt där man testar nya slags styrningssätt, handlingsmodeller och innovationer som möjliggör hållbara val och ekoeffektiva lösningar i människornas vardag, inom den offentliga sektorn samt i företagsvärlden. Resultaten av försöksprojekten utvärderas i syfte att utveckla och utvidga dem till olika sektorer och regioner (MM, ANM).**
- (4) Man ser till att det i läroplanerna inom utbildningssystemet, från lågstadiet ända upp till högskoleutbildningen, ingår ämnen och undervisningshelheter som främjar energi- och materialeffektivitet och grön ekonomi (UKM).**

## **2. Energibesparingar i boendet sporrar**

I många olika undersökningar har det upptäckts att samhällsstrukturen påverkar resvanorna, boendestrukturen samt energivalen i boendet. Byggnader och byggverksamhet ger upphov till cirka 40 % av växthusgasutsläppen i Finland. Det långsiktiga målet i Finland är att minska energiförbrukningen i byggnader med 60 % fram till år 2050. För att nå målet är det väsentligt att förbättra energieffektiviteten i befintliga byggnader, ersätta fossila bränslen med förnybara energikällor samt ändra handlingsmodeller och livsstilar.

För bedömning och förbättring av fastigheters energieffektivitet finns ett stort antal olika verktyg (bl.a. energicertifikat, energisyn samt utvärdering och undersökning av byggnadens skick). Dessa tjänster används dock jämförelsevis lite, och kvaliteten varierar stort. För att aktivera konsumenterna behövs användarorienterad rådgivning om potentiella sätt att spara energi och tjänster kring energibesparing både för energikonsulteringen, renoveringsverksamheten och för finansieringen. En förbättrad uppföljning av

förbrukningen, bl.a. timbaserad mätning, ger utmärkt grund för att man ska kunna skapa olika system för uppföljning av energi- och vattenförbrukningen och på så sätt kunna konkretisera hushållens förbrukning, liksom även kostnaderna. Dessutom finns det skäl att sänka tröskeln för att utreda fastighetens energibesparingspotential och genomföra energirenoveringar.

Utmaningarna inom klimat- och energipolitiken bidrar också till att det uppstår intresse för utspridd lokal produktion av förnybar energi. Hittills har hushållens och sammanslutningarnas produktion av förnybar energi och leverans till nätet försvårats av avsaknaden av handlingsmodeller och ekonomiska incitament samt av lönsamhetsaspekten, tillståndspraxis och av att teknologin ännu är under utveckling.

- (5) Bostadsfastigheternas energi- och materialeffektivitet samt konsumentorienteringen i tjänster som stöder en systematisk fastighetsskötsel förbättras (MM).**
- (6) Ekonomiska styr- och finansieringsmodeller som lämpar sig för energirenoveringar samt åtgärdande av allvarliga fukt- och mögelskador utvecklas. Dessutom utreds om energisyner, utvärderingar och undersökningar av byggnadens skick samt renoveringsplanering kan omfattas av hushållsavdraget (MM, FM).**
- (7) Det utarbetas nationella anvisningar för hur man i planeringen, planläggningen och stöd- och tillståndsprocesserna kan främja fastighetsspecifika och regionala energilösningar. Det utreds på vilket sätt småskalig elproduktion lättare kan anslutas till nätet (ANM, MM).**

### **3. Hållbara val när det gäller resor sporras genom ekonomisk styrning**

Trafikens andel av växthusgasutsläppen i Finland är cirka 20 %. Trafikens andel av samtliga växthusgasutsläpp har i Finland hållit sig på ungefär samma nivå redan under ett decennium. I klimat- och energistrategin (2008) ställs för trafiken som mål att minska utsläppen med 15 % fram till år 2020.

En enhetlig samhällsstruktur som gynnar gång- och cykeltrafik och kollektivtrafik utgör grunden för smarta resor. I planeringen av trafiken och markanvändningen måste myndigheterna försöka dämpa trycket på ökad trafik och säkerställa att det finns förutsättningar för kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik.

Användningen av kollektivtrafik kan också främjas genom att det direkta ekonomiska stödet höjs. Stödet för kollektivtrafik i stora städer har åren 2010 och 2011 varit bara ungefär hälften av de mål som sattes upp 2009 i det klimatpolitiska programmet för kommunikationsministeriets förvaltningsområde (ILPO). Att inom de närmaste åren höja stödet för kollektivtrafik i stora stadsregioner är också när det gäller trafiken en av de viktigaste enskilda frågorna med tanke på klimatpolitiken.

Under de senaste åren har vägtrafikens beskattning utvecklats så att det utöver det fiskala målet också har kommit miljömål, i synnerhet att minska CO<sub>2</sub>-utsläppen. En utsläppsbasead bilbeskattning har enligt utredningar visat sig vara ett ytterst effektivt styrmedel när det gäller anskaffning av utsläppsnåla bilar och dessutom beaktar den förmågan och viljan att betala skatt. På grund av karaktären av fast skatt är emellertid skattebelastningen för dem som kör mycket lägre i relation till körprestationerna än hos dem som kör lite. Anskaffningen och årsskatterna baserar sig inte på hur mycket bilarna används, även om de

styr anskaffningar av fordon mot utsläppsnåla modeller. Det missförhållande som gäller fasta skatter skulle kunna minskas genom att man helt eller delvis ersätter de fasta skatterna med bränsleskatt eller vägavgifter. Genom vägskatte som är förenade med tid och plats kan man dessutom prissätta olika områden, tidpunkter eller användargrupper på olika sätt.

Människornas val i trafiken påverkas genom många olika ekonomiska styrsätt som inte nödvändigtvis optimalt beaktar miljökonsekvenserna. Finlands avdrag för kostnaderna för arbetsresor är betydande i internationell jämförelse. I tillväxtregioner har detta bidragit till att samhällsstrukturen blivit utspridd. Avgiftsfri parkering som arbetsgivaren erbjuder och kilometerersättningarna kan för sin del locka människor att köra bil även när resan skulle kunna göras med kollektivtrafik. De stöd som är problematiska med tanke på miljön är störst inom trafiksektorn, där de uppgår till ca 1,8 miljarder euro. Problemet med personalbiljetter när det gäller miljön har varit att de inte varit så lockande. Det har upplevts svårt att uppfatta fördelen och nyttan har ansetts vara liten till exempel jämfört med gratis parkeringsplats som arbetsgivaren erbjuder.

- (8) I stadsregioner minskas beroendet av bil genom att samhällsstrukturen förenhetligas och genom att planläggning riktas och byggande och tjänster styrs till gång-, cykel- och kollektivtrafikzoner. Samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken stöds genom att man utvecklar förfarandet med avsiktsförklaringar (MM, KM).**
- (9) Kollektivtrafikens samt gång- och cykeltrafikens andel av färdställen ökas genom att kollektivtrafiken stöds ekonomiskt samt genom att man utvecklar mobilitetsstyrningen (MM, KM FM).**
- (10) Det utreds på vilket sätt den ekonomiska styrningen av biltrafiken kunde utvecklas och vilka effekter det har. Man börjar också tillsammans med olika aktörer i branschen testa tekniska alternativ och beredskap samt praktiska tillämpningar i olika betalningssystem. Piloterna innebär ingen skatt (FM, KM).**
- (11) Ekonomisk styrning i samband med arbetsresor och trafik förnyas så att den bättre än i nuläget stöder de hälso- och klimatpolitiska målen för trafiken samt målen för hållbar utveckling (FM, KM).**

#### **4. Det skapas förutsättningar för en hållbar livsmedelskedja**

Våra matval påverkar direkt vår hälsa, men de har också avsevärda miljökonsekvenser. Drygt en tredjedel av konsumentens alla miljökonsekvenser orsakas av mat. Valet av råvaror avgör hur stort miljöavtryck konsumentens matvanor lämnar; bearbetning, transporter, och förpackning spelar där en mindre roll. Att ätbar mat slängs bort är dessutom en stor ekonomisk och ekologisk belastning. Den finländska konsumenten kastar årligen bort cirka 5 % av den köpta maten. Hushållens matsvinn motsvarar i pengar cirka 500 miljoner euro och cirka 100 000 personbilars koldioxidutsläpp om året.

Det är utmanande att påverka livsmedelskedjans miljökonsekvenser, eftersom det görs totalt matval om dagen och effekterna av valen oftast är indirekta. Enligt undersökningar skulle konsumenterna också vilja ha matval som skonar miljön, men saknar metoder och kunskap. En säsongbetonad diet med mycket vegetabilier enligt tallriksmodellen minskar miljökonsekvenserna av konsumtionen. I några länder används system som berättar att hela livsmedelskedjan är ansvarsfull. Utöver tillhandahållande av information utvecklar systemen dessutom hela livsmedelskedjan i hållbarare riktning.

I Finland finns inom den offentliga sektorn ett omfattande måltidsservicesystem vars livsmedelsval man försökt påverka genom hållbar offentlig upphandling och i synnerhet genom de offentliga måltidstjänsterna. I näringsrekommendationerna, som används i omfattande utsträckning styrs emellertid ännu inte upphandlingen av livsmedel i mer ekologisk riktning, fast val som är hållbara med tanke på miljön också har betydelse för hälsan. Kostnaderna av vården för finländarnas livsstilssjukdomar uppgår till drygt över 2 miljarder euro om året. En del av sjukdomarna och de kostnader som de orsakar skulle kunna förebyggas genom ändringar i matvanorna och livsstilarna.

Ute i världen finns också några exempel på ekonomiska styrsätt för matval. Genom skatter eller riktande av mervärdesskatt försöker man styra valen mot hälsosamma alternativ. I Finland har man som ett positivt ekonomiskt incitament föreslagit bl.a. att systemet med lunchsedlar riktas så att det stödjer miljövänliga luncher. Det finns skäl att överväga metoder för ekonomisk styrning, även om de är förenade med utmaningar samt begränsningar på grund av EU-bestämmelser och bestämmelser om statligt stöd.

- (12) För livsmedelskedjan byggs det upp ett eller flera system som verifierar ett ansvarsfullt tillvägagångssätt, som för konsumenten berättar om matens ursprung och produktionskedja, bl.a. om djurens välbefinnande, miljökonsekvenserna och produktsäkerheten (JSM).**
- (13) Det utvecklas en "tallriksmodell" som gör hälsosamt, läckert och miljövänligt ätande till en del av de officiella näringsrekommendationerna (SHM, JSM).**
- (14) Hållbara matval främjas genom att öka informationen, styra den offentliga upphandlingen och initiera lagstiftning och andra styrmedel (FM, JSM).**
- (15) Matsvinnet minskas genom att man ger anvisningar till yrkeskök och ser till att uppföljning ingår i yrkeskökens egna planer för egenkontroll. Dessutom ska hushållen få mer kunskaper om metoder för att minska matsvinn (JSM, UKM, MM).**

## **5. Konsekvenserna av statsrådets principbeslut**

Principbeslutets åtgärder som gäller resor och boende kan i bästa fall minska växthusgasutsläppen i Finland med sammanlagt 3–4 miljoner ton, vilket är cirka 5 % av Finlands totala mängd växthusgasutsläpp. Genom styrmetoder som gäller livsmedel kan man uppnå en utsläppsminskning på nästan 0,5 Mt i fråga om de konsumtionsbaserade utsläppen.

Den största delen av de val som är hållbara med tanke på miljön ökar också välbefinnandet och hälsan. Konsumenternas roll och möjligheter att påverka kan också öka, om konsumenterna allt mer är med om att utveckla nya handlingsmodeller och att erbjuda tjänster och referenslösningar till marknaden.

Åtgärderna i principbeslutet genomförs inom ramen för vad rambeslutet för statsfinanserna och budgetanslagen tillåter. Vid behov prioriteras och omriktas anslagen med beaktande av målen för att främja hållbar konsumtion. I statsbudgeten har för arbetet med och verkställigheten av programmet för hållbar konsumtion och produktion (KULTU) för år 2012-2014 reserverats anslag för grön ekonomi. Det har planerats att man under det kommande tre åren använder cirka 700 000 euro per år för försöksprojekt.

En del av åtgärderna kan öka statens inkomster. I synnerhet i trafiken finns det många stöd som minskar statens skatteinkomster med hundratals miljoner euro varje år. När stöd ändras eller skatter höjs, behöver man bedöma konsekvenserna för olika grupper som reser samt att det finns alternativ till användning av egen bil. I alla regioner är det inte möjligt att utan stora kostnader genomföra zontänkande och därpå baserad trafik i planeringen av markanvändningen, och åtgärderna måste också bedömas ur detta perspektiv. Det finns skäl att omrikta stöden gradvis och eventuellt kompensera för inkomstbortfall för att anpassningskostnaderna för de ekonomiska aktörerna inte ska bli för stora. Förändringar i beskattningen och en minskad energiförbrukning kan också minska statens beskattningsutfall.

De åtgärder som gäller den offentliga sektorn ökar planmässigheten i förvaltningens åtgärder samt minskar förbrukningen av energi och material. Inom den offentliga sektorn kan man både i fråga om fastigheter och resor uppnå avsevärda strukturella besparingar samt hålla driftskostnaderna låga från år till år. Om upphandlingen blir professionellare sparas också tid och pengar inom den offentliga förvaltningen.

Åtgärderna syftar till att skapa efterfrågan på hållbara lösningar och att till företag ge en signal om utveckling av innovationer och produktplanering. I försöksprojekten utvecklas handlingsmodeller som förväntas vara nyttiga och genomförbara även efter försöksfasen. Ändringar i konsumtionen och livsstilen är en förutsättning för att man ska kunna ändra strukturerna och marknaden i hållbarare riktning.

## **6. Koordinering och uppföljning**

Utfallet av målen och åtgärderna i programmet för hållbar konsumtion och produktion (KULTU) koordineras och följs upp av en uppföljningsgrupp som består av företrädare för berörda ministerier. Miljöministeriet stöder uppföljningsgruppens arbete genom uppföljning av konsekvensbedömningen av åtgärderna, försöksprojekten och resultaten.

Uppföljningsgruppen ansvarar också för att de mål och riktlinjer som läggs fram i statsrådets principbeslut beaktas i genomförandet av KULTU-försöksprojekten. Dessutom ansvarar gruppen för samordnandet av försöksprojekten. Varje försöksprojekt har också sin egen styrgrupp.

Uppnåendet av målen följs upp som ett led i uppföljningen av de strategiska spetsprojekten i regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering.

Utfallet av principbeslutet rapporteras också som ett led i uppföljningen av EU-kommissionens politiska åtgärder för hållbar konsumtion och produktion samt som ett led i genomförandet av FN:s förbindelser om hållbar konsumtion och produktion.

I de strategier och program som är under beredning i statsförvaltningen beaktas mål och åtgärder i KULTU-programmet. Varje förvaltningsområde beaktar principbeslutets mål och åtgärder inom sitt ansvarsområde enligt sektorsprincipen.

Programmet för hållbar konsumtion och produktion uppdateras och revideras vid behov en gång per regeringsperiod.

Utfallet av målen och åtgärderna i programmet för hållbar konsumtion och produktion koordineras och följs upp av en uppföljningsgrupp som består av företrädare för berörda ministerier.