

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

I lagen föreslås bestämmelser om planeringssystemet för klimatpolitiken, vilket i enlighet med den gällande lagen omfattar en långsiktig plan, en plan på medellång sikt och en plan för anpassning till klimatförändringar. Planeringssystemet utvidgas enligt förslaget så att det i fortsättningen i klimatlagen även föreskrivs om beredningen av en klimatplan för markanvändningssektorn och om kraven på innehållet i den planen. I de bestämmelser som gäller planerna föreslås också andra preciseringar.

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

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

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	7
2.1 Klimatförändringarna och utvecklingen av utsläppen i Finland	7
2.2 Den gällande klimatlagen.....	10
2.2.1 Inledning	10
2.2.2 Planeringssystemet för klimatpolitiken.....	10
2.2.3 Uppföljning samt klimatårsberättelsen.....	11
2.2.4 Målsättning.....	12
2.2.5 Tillämpningsområde	13
2.2.6 Det vetenskapliga sakkunnigorganet.....	13
2.2.7 Medborgardeltagandet.....	14
2.3 Den nationella klimatpolitiken som helhet.....	14
2.4 EU:s klimatlagstiftning	15
2.5 Internationella klimatåtaganden och människorättsförpliktelser	17
3 Målsättning	18
4 Förslagen och deras viktigaste konsekvenser	19
4.1 De viktigaste förslagen.....	19
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	20
4.2.1 Allmänt om propositionens konsekvenser och bedömningen av dem	20
4.2.2 Konsekvenser för klimatet	22
4.2.3 Andra miljökonsekvenser.....	25
4.2.4 Ekonomiska konsekvenser.....	27
4.2.5 Konsekvenser för myndigheterna	34
4.2.6 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	36
4.2.7 Andra samhälleliga konsekvenser.....	38
5 Alternativa handlingsvägar.....	39
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	39
5.1.1 Utsläppsminskningens målet fram till 2030.....	39
5.1.2 Utsläppsbudgetar, utsläppskompensationer och utvidgning av koldioxidmarknaden	39
5.1.3 Utveckling av planeringssystemet.....	40
5.1.4 Kopplingar till frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter och till annan lagstiftning.....	40
5.1.5 Lagens struktur.....	41
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	41
5.2.1 Sverige	41
5.2.2 Danmark.....	42
5.2.3 Förenade kungariket.....	43
5.2.4 Irland	44

RP 27/2022 rd

5.2.5 Tyskland.....	45
5.2.6 Nederländerna	46
6 Remissvar	47
6.1 Respons från samrådsmötena före remissbehandlingen.....	47
6.1.1 Sammanfattning av responsen.....	47
6.1.2 Beaktande av responsen från samrådsmötena	48
6.2 Remissvar.....	49
6.2.1 Sammanfattning av remissvaren	49
6.2.2 Beaktande av remissvaren.....	52
6.3 Utlåtande från rådet för bedömning av lagstiftningen	53
6.3.1 Sammanfattning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen	53
6.3.2 Beaktande av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen.....	54
7 Specialmotivering.....	54
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	78
9 Ikraftträdande.....	78
10 Genomförande och uppföljning	78
11 Förhållande till andra propositioner.....	79
11.1 Samband med andra propositioner.....	79
11.2 Förhållande till budgetpropositionen	79
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	80
12.1 Allmänt.....	80
12.2 Ansvar för miljön	80
12.3 Samernas rättigheter.....	81
12.4 Jämlikhet.....	83
12.5 Statsrådets redogörelse.....	83
12.6 Berättelser till riksdagen	84
LAGFÖRSLAG	86

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Klimatlagen (609/2015) har varit i kraft sedan 2015. En översyn av lagen krävs dels på grund av att klimatförändringarna framskrider snabbt, dels med anledning av skrivningarna i regeringsprogrammet för Sanna Marins regering (2019) och riksdagens uttalanden. Regeringsprogrammet innehåller flera skrivningar om en reform av klimatlagen. Enligt regeringsprogrammet ska klimatlagens styrande effekt stärkas. Dessutom konstateras det att lagen bör uppdateras så att målet om klimatneutralitet till 2035 ska kunna uppnås. Klimatneutralitet, eller koldioxidneutralitet, är det tillstånd där de utsläpp och sänkor som ingår i inventeringen av växthusgaser enligt FN:s ramkonvention om klimatförändringar (FördrS 61/1994, ändrad genom FördrS 82/1998, nedan FN:s klimatkonvention) är lika stora. I regeringsprogrammet anges det också att till lagen ska fogas utsläppsminskningssmål till 2030 och 2040. Det konstateras också att klimatlagens mål till 2050 bör uppdateras. Vidare ska enligt regeringsprogrammet markanvändningssektorn och ett mål om att stärka sänkorna inkluderas i klimatlagen.

De skrivningar som gäller klimatlagen ingår i regeringsprogrammets strategiska helhet Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden (helhet 3.1). De skrivningar som gäller en reform av klimatlagen ingår i genomförandet av mål 1 (Finland är klimatneutralt 2035) i den strategiska helheten.

Bakom beredningen av regeringspropositionen ligger också riksdagens miljöutskotts betänkande (MiUB 1/2020 rd) som gäller den första klimatårsberättelsen. I miljöutskottets betänkande konstateras det att klimatlagen är i behov av översyn eftersom den bygger på mål och lagstiftning som infördes och gällde vid den tidpunkt då lagen trädde i kraft, det vill säga innan Parisavtalet om klimatförändringar (FördrS 75/2016, nedan Parisavtalet) godkändes. Vidare anser miljöutskottet att det är viktigt att klimatårsberättelsen utvecklas så att klimatpolitiken granskas i ett brett perspektiv och det blir möjligt att gå in på utvecklingen av alla utsläpp. Enligt utskottet är det väsentliga i berättelsen inte bara en helhetssyn utan också en stark framtidsorientering; även om det är fråga om rapportering som grundar sig på lag, borde berättelsen också innehålla element som blickar framåt.

Även i riksdagens skrivelse om årsberättelsen (RSk 2/2020 rd) föreslås det ändringar i klimatlagen. I skrivelsen förutsätter riksdagen att regeringen reviderar bestämmelserna om klimatårsberättelsen i en mer strategisk riktning. Riksdagen anser i sin skrivelse att klimatårsberättelsen på bästa möjliga sätt bör stödja den klimatpolitiska debatten. Vidare anser riksdagen att årsberättelsen bör stärka rapporteringen om hur genomförandet av åtgärderna motsvarar de skärpta målen och vilka åtgärder som krävs för att utsläppsutvecklingen ska gå i önskad riktning.

Bakom beredningen av regeringspropositionen ligger även Finlands klimatpanels utlåtanden och rekommendationer om att utveckla klimatlagen och ställa upp nya klimatmål, och i synnerhet klimatpanelens rapport om de långsiktiga målen för utsläpp och upptag i sänkor som behöver tas in i klimatlagen (Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet — Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset, 1/2021, på finska).

Regeringens proposition bidrar till att fullgöra de åtaganden enligt EU-lagstiftningen och den internationella klimatlagstiftningen som är bindande för Finland. Målet för Parisavtalet är att hålla temperaturökningen betydligt under två grader över förindustriell nivå samt göra ansträng-

ningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader över förindustriell nivå. Bakom lagförslaget ligger också EU:s mål om klimatneutralitet senast 2050 och gemensamma mål om en nettominskning av utsläppen av växthusgaser med minst 55 procent senast 2030.

Det föreslås att klimatlagen utfärdas som en ny lag, eftersom det i praktiken föreslås ändringar i samtliga paragrafer i den gällande lagen.

1.2 Beredning

Miljöministeriet tillsatte den 16 januari 2020 en arbetsgrupp för att bereda ett förslag till en reform av klimatlagen. Arbetsgruppen hade till uppgift att bereda de centrala ändringar som behövs i den gällande lagen. Enligt beslutet om tillsättande av arbetsgruppen skulle framstegen i arbetet och de viktigaste regleringsalternativen läggas fram för ministerarbetsgruppen för klimat- och energipolitik. Ministerarbetsgruppen skulle styra beredningen och utarbeta de centrala riktlinjerna för klimatlagen. Arbetsgruppens mandattid löpte ut den 30 november 2020 och förlängdes till den 31 mars 2021.

I arbetsgruppen har utöver miljöministeriet även kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet samt finansministeriet varit företrädare. Arbetsgruppen sammanträdde sammanlagt 20 gånger och hörde vid sina möten flera experter från universitet och forskningsinstitut. När arbetsgruppen avslutade sitt arbete för en reform av klimatlagen utarbetades det en promemoria om arbetet (31 mars 2021). Beredningen av regeringspropositionen fortsatte som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet efter att arbetsgruppens arbete hade avslutats.

I samband med beredningen fördes förhandlingar enligt 9 § i sametingslagen (974/1995) mellan miljöministeriet och sametinget den 27 oktober 2020, den 22 april 2021 och den 24 september 2021. Dessutom hade miljöministeriet den 23 april 2021 samråd med skoltarnas byastämman om revideringen av klimatlagen.

Som stöd för beredningen av regeringspropositionen har använts olika projekt och utredningar. I projektet UUSILMA gjordes en tvärvetenskaplig granskning av möjliga metoder för att stärka klimatlagstiftningen. Metoder som behandlades i projektet var bland annat utsläppsbudgetar, utsläppskompensationer och en utvidgning av koldioxidmarknaden. Projektet publicerade en slutrapport om möjligheterna att stärka klimatlagen med nya metoder (Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla, Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:5, nedan Hildén et al. (2021), presentationsblad på svenska). Till stöd för beredningen har också använts en på uppdrag av miljöministeriet utarbetad utredning om kopplingarna mellan klimatlagen och annan lagstiftning samt mellan klimatlagen och frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter (Aalto-universitetets publikationsserie TIEDE + TEKNOLOGIA 4/2020, nedan Ekroos et al. (2020), på finska).

Finlands klimatpanel har i anslutning till reformen av klimatlagen gett ut en rapport som innehåller klimatpanelens analys och rekommendationer om de långsiktiga mål för utsläpp och sänkor som behöver tas in i klimatlagen. Finlands klimatpanel har också publicerat en promemoria om planerings- och uppföljningssystemet för klimatlagen (9 juni 2021).

I samband med konsekvensbedömningen har som stöd för beredningen använts en konsekvensanalys av reformen av klimatlagen som utarbetats av Finlands miljöcentral (Ilmastolain uudistuksen vaikutusten arviointi, Miljöministeriets publikationer 2021:20, presentationsblad på svenska). Propositionens konsekvenser har även bedömts i Teknologiska forskningscentralen

VTT Ab:s (nedan VTT) rapport med kalkylmässiga konsekvensbedömningar av de olika utsläppsminskningmålen i den föreslagna klimatlagen (Ilmastolain päästövähennystavoitevaihtoehtojen laskennalliset vaikutusarviot, Statsrådets utredning 2021:3, på finska), som gäller utsläppsminskningmålet till 2030.

Som stöd för beredningen har man också begärt ett utlåtande av professorn i rättsvetenskap Asko Uoti om ett förslag om att utvidga klimatlagens tillämpningsområde till att omfatta kommuner och regioner (16 oktober 2020). Under beredningen har man också begärt närings-, trafik- och miljöcentralernas och landskapsförbundens synpunkter på specifika frågor.

Under beredningen har man hört företrädare för intressentgrupper, och på grund av klimatfrågornas natur har man i särskilt stor utsträckning även hört medborgarna. Till särskilda målgrupper för samrådsmöten och involverande verksamhet valdes barn och unga samt samer. Barn och unga valdes ut som målgrupp, eftersom den globala uppvärmningen på lång sikt särskilt påverkar dem. Samekulturen åter är särskilt sårbar för den globala uppvärmningen. Vid samrådsmötena och i åtgärderna för att involvera målgrupperna ägnade man uppmärksamhet åt språkliga rättigheter, tillgänglighet samt åtkomlighet. Vid planeringen och genomförandet av samrådsmötena använde man sig av forskningssamarbete.

Miljöministeriet ordnade i början av beredningen den 1.11—9.12.2019 en webbenkät där man samlade in medborgarnas synpunkter på reformen av klimatlagen. Enkäten publicerades på sex språk: finska, svenska, engelska, nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. För att så många som möjligt skulle kunna besvara enkäten testade man i en pilotgrupp som bestod av unga människor hur tydlig enkäten var, varefter den bearbetades utifrån gruppens erfarenheter. Sammanlagt 2458 personer besvarade enkäten.

Under våren 2020 ordnades det fyra diskussionsmöten med intressentgrupperna. Mötena riktades särskilt till jordbruks- och markanvändningssektorn, näringslivet, kommunerna och regionerna samt till rättsvetare. I januari 2020 ordnades en biblioteksturné om reformen av klimatlagen, som riktade sig till medborgarna och som syftade till att i offentliga och tillgängliga bibliotek samla in medborgarnas synpunkter. Biblioteksturnén ordnades i Helsingfors, Tammerfors, Seinäjoki, Rovaniemi och Enare. Hösten 2020 genomförde miljöministeriet tillsammans med stiftelsen Dialogpaus och justitieministeriet diskussioner om reformen av klimatlagen som baserade sig på metoden Dialogpaus. Dialogpaus är en diskussionsmetod som är avsedd för 6—25 personer och som syftar till att främja en konstruktiv samhällsdebatt.

I slutet av 2020 ordnade miljöministeriet tillsammans med forskningsprojektet BIBU (Osallistumisen kuilut ja kuplat), där man utrett partiskhet och bubblor i samband med medborgardeltagande, i anslutning till beredningen av klimatlagen ett webbsamråd om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Samrådet genomfördes den 12 oktober till den 12 november 2020, och det kom in 218 svar. Frågorna besvarades anonymt, det vill säga respondenterna behövde inte ge någon bakgrundsinformation om sig själva. I en webbenkät efterlyste man medborgarnas synpunkter på medborgardeltagande, social rättvisa, tillgång till information och urfolkets, det vill säga samernas, rättigheter enligt klimatlagen.

Miljöministeriet har under beredningen även ordnat riktade samrådsmöten för barn och unga. Vid samrådsmötena beaktades de unga också genom att en representant för ungdomsorganisationerna bjöds in till varje morgonmöte som anordnades för intressentgrupperna. Miljöministeriet ordnade dessutom den 10 juni 2020 i samarbete med sametingets ungdomsorganisation ett separat samrådsmöte för samiska ungdomar.

RP 27/2022 rd

Ett utkast till regeringens proposition var på remiss 2.7—6.9.2021. Miljöministeriet begärde utlåtanden av sammanlagt 147 olika remissinstanser. Det kom in 448 remissyttranden inom den utsatta tiden. Av utlåtandena har det gjorts ett sammandrag, som offentliggjordes den 17.11.2021.

Med anledning av remissvaren ansåg man att den föreslagna bestämmelsen om kommunernas främjandeplikt och den föreslagna bestämmelsen om ändringssökande kräver fortsatt beredning och att det är ändamålsenligt att de lämnas senare 2022 i samband med en annan regeringsproposition. Den regeringsproposition om ändring av klimatlagen som avses bli lämnad senare hänför sig till en skrivning som gjordes i samband med budgetförhandlingarna i september 2021 och enligt vilken det till lagstiftningen ska fogas en skyldighet att utarbeta klimatplaner på kommunal nivå, regional nivå eller landskapsnivå. Det är ändamålsenligt att i samband med detta se över den reglering som gäller kommunerna i sin helhet.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sitt utlåtande om regeringens proposition den 4 februari 2022.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i statsrådets tjänst för projektinformation på adressen <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM036:00/2019> med identifieringskod YM036:00/2019.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Klimatförändringarna och utvecklingen av utsläppen i Finland

Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar IPCC publicerade i oktober 2018 specialrapporten Global Warming of 1.5 °C, av vilken det framgick att klimatåtgärderna brådskar. Enligt rapporten har jordklotets temperatur redan stigit med närmare en grad jämfört med förindustriell tid. Om uppvärmningen fortsätter i samma takt som i dagens läge, kommer 1,5-gradersgränsen att överskridas före mitten av århundradet. Uppvärmningen skulle medföra betydande risker för människor och för den biologiska mångfalden.

I rapporten konstaterades det att uppnåendet av målet om 1,5 grader kommer att kräva omställningar av en aldrig tidigare skådad magnitud. Åtgärder för att minska utsläppen måste vidtas snabbt och långsiktigt överallt i samhället för att vi i enlighet med Parisavtalet ska kunna närma oss 1,5-gradersmålet.

Att enbart minska utsläppen räcker enligt rapporten inte till för att hejda den globala uppvärmningen: man måste också kunna avlägsna koldioxid från atmosfären bland annat med hjälp av kolsänkor och avskiljning av koldioxid. Ju långsammare utsläppen minskas, desto större mängder koldioxid behöver vi avlägsna från atmosfären.

I IPCC:s rapport Climate Change and Land, som publicerades i augusti 2019, betonades jordbrukets och markanvändningssektorns (AFOLU) centrala roll som utsläppskällor och i begränsandet av klimatförändringar. Skogarna, den övriga vegetationen och marken binder omkring en tredjedel av de antropogena koldioxidutsläppen och begränsar därigenom klimatförändringarna. Samtidigt orsakar jord- och skogsbruket och den övriga markanvändningen enligt beräkningarna en dryg femtedel (23 procent) av alla utsläpp av växthusgaser som människan ger upphov till.

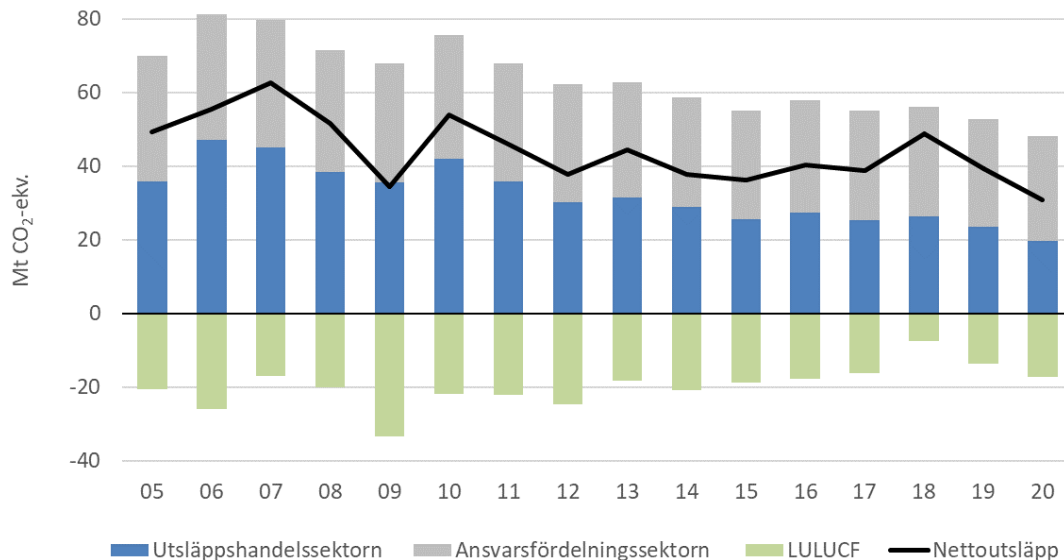
Den snabbt ökade markanvändningen har bidragit till att försnabba uppvärmningen av klimatet, ökenspridningen och utarmningen av livsmiljöer under de senaste decennierna. De accelererande klimatförändringarna utgör ett hot mot livsmedelstryggheten världen över. Högre temperaturer, förändringar i nederbörden och alltmer frekventa extrema väderförhållanden försvårar redan nu matproduktionen. Riskerna för matproduktionen ökar i takt med uppvärmningen av klimatet.

IPCC publicerade i september 2019 en rapport (Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate) om klimatförändringarnas konsekvenser för världens hav och för de områden som är täckta av snö och is. Enligt rapporten kommer de förändringar som sker till havs och i fråga om glaciärerna, snötäcket och permafrosten att fortgå. Hur kraftiga förändringarna blir beror emellertid på hur mycket halterna av växthusgaser i atmosfären ökar. Situationen förutsätter att det politiska systemet och förvaltningen agerar. Förändringarna i haven och i kryo-sfären exempelvis i fråga om glaciärerna, istäcket och snön, kan dämpas genom att man minskar växthusgasutsläppen. Utöver att minska utsläppen kan vi även med hjälp av anpassningsåtgärder minska de olägenheter som förändringarna för med sig.

IPCC publicerade en rapport också i augusti 2021. Rapporten behandlar den naturvetenskapliga grunden för klimatförändringarna och ger samlad information om förändringarna i klimatsystemet. Enligt rapporten har sannolikheten för många sådana väderförhållanden som orsakar skada ökat. Många förändringar som gäller haven och fastlandsisarna är redan nu oåterkalleliga eller innebär en långsam återhämtning. Enligt alla de scenarier som läggs fram i rapporten kommer temperaturhöjningen på en och en halv grad sannolikt att överskridas senast i början av 2030-talet.

Klimatförändringarna kommer att utlösa betydande förändringar också ur Finlands synvinkel. Undersökningar visar att temperaturen i de nordliga områdena, såsom Finland, sannolikt kommer att stiga snabbare, och mer, än på jordklotet i genomsnitt. Den årliga medeltemperaturen i Finland är redan nu cirka två grader högre än på 1880-talet. Det har uppskattats att regnmängderna i Finland kommer att öka, dagarna med snötäcke att minska och stormvindarna bli kraftigare i takt med att klimatförändringarna framskrider.

Finlands totala utsläpp av växthusgaser exklusive markanvändningssektorn uppgick år 2019 enligt Statistikcentralens inventering till sammanlagt 52,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Enligt Statistikcentralens preliminära uppgifter som publicerades i december 2021 hade de totala utsläppen år 2020 sjunkit till 48,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter. De totala utsläppen har minskat med 32 procent i förhållande till 1990 års nivå. Utsläppen har minskat med 44 procent sedan 2003, då utsläppen var som högst under perioden 1990—2020. Enligt preliminära uppgifter var dessutom summan av utsläppen och upptaget, den så kallade nettosänkan, inom sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-sektorn) år 2020 -17,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Årsvariationen för nettosänkan i LULUCF-sektorn är stor, särskilt på grund av variationer i avverkningsmängden. Under granskningsperioden 1990—2020 var nettosänkan i medeltal -18,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter och som störst var den 2009 då den uppgick till mer än -33 miljoner ton koldioxidekvivalenter.



Figur 1. Utsläppen av växthusgaser inom utsläppshandelssektorn, ansvarsfördelningssektorn och markanvändningssektorn (LULUCF-sektorn) 2005—2020. Uppgiften för 2020 är preliminär. Källa: Statistikcentralen.

Finlands absoluta andel av växthusgasutsläppen är globalt sett liten. Ställt i relation till invånarantalet har finländarna dock ett större koldioxidfotavtryck än den övriga världen i genomsnitt. Dessutom konsumerar finländarna i betydande utsträckning produkter som tillverkats utomlands, vilket ytterligare ökar finländarnas koldioxidfotavtryck. Världens rika människor svarar indirekt för en betydande del av de globala utsläppen, och nästan alla finländare kan anses höra till denna grupp. Finland kan anses ha ett ansvar, och också möjligheter, att för egen del bekämpa klimatförändringarna.

Finlands klimatpanel publicerade 2019 ett scenario för en utsläppsminskingsbana mot ett klimatneutralt Finland (rapport 7/2019, på finska). Scenariot visade att om vi ska nå klimatneutralitet före 2035 är det av avgörande betydelse hur vi lyckas med att minska utsläppen och öka skogarnas kolsänkor. För att målet ska kunna nås krävs det enligt panelens scenario betydande minskningsåtgärder inom alla sektorer.

År 2021 publicerade klimatpanelen en analys med rekommendationer om de långsiktiga mål för utsläpp och sänkor som behöver tas in i klimatlagen (rapport 1/2021, på finska). I rapporten föreslog klimatpanelen en minskning av utsläppen med 70 procent från 1990 års nivå fram till 2035 i syfte att uppnå klimatneutralitet. Fram till 2030 föreslog panelen en utsläppsminskning på 60 procent, till 2040 en utsläppsminskning på 80 procent och till 2050 en utsläppsminskning på minst 90 procent, med en eftersträvd minskning på 95 procent jämfört med utsläppsnivån 1990.

Huruvida klimatneutralitet uppnås beror också på hur sänkorna utvecklas. Panelen konstaterade i sin rapport 2021 att ett alltför intensivt utnyttjande av skogarna gör det betydligt svårare att uppnå klimatneutralitet. Panelen visade i sin analys att utsläppen inom markanvändningssektorn

inte har minskat sedan 1990, och att den ökade avverkningen under de senaste åren har minskat sänkan i skogsmarken i Finland.

I klimatårsberättelsen för 2021 konstateras det att de totala utsläppen i Finland har minskat med i genomsnitt fyra procent per år efter 2010. Åren 2019 och 2020 var takten cirka 7 procent per år. Under tidsperioden 2005—2020 minskade de totala utsläppen med 21,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, det vill säga med 31 procent. Om klimatneutraliteten beräknas utifrån antagandet att kolsänkorna utgör 21 miljoner ton 2035, behövs det enligt klimatårsberättelsen för 2021 utsläppsminskningar på ytterligare 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter för att uppnå målet om klimatneutralitet senast 2035.

2.2 Den gällande klimatlagen

2.2.1 Inledning

Klimatlagen innehåller bestämmelser om planering och uppföljning av klimatpolitiken och i lagen sätts det upp ett långsiktigt mål för minskning av utsläppen. Lagens styrande effekt bygger på planeringssystemet för klimatpolitiken, som fastställer närmare mål för minskningen av växthusgasutsläpp och anpassningen till klimatförändringar och anger vilka åtgärder som behövs inom de olika förvaltningsområdena för att målen ska nås. Med stöd av klimatlagen ska statsrådet följa genomförandet av de klimatpolitiska planerna och övervaka utsläppsutvecklingen i Finland. Klimatlagen är till sitt författningsrättsliga syfte en målsättningslag och planeringslag, som är avsedd att på ett långsiktigt sätt över riksdagens mandattider och olika regeringars regeringsperioder skapa kontinuitet och stabilitet i Finlands nationella målsättningar för begränsning av och anpassning till klimatförändringar. I klimatlagen finns inga bestämmelser om grunderna för enskildas rättigheter och skyldigheter eller om myndigheternas befogenheter.

2.2.2 Planeringssystemet för klimatpolitiken

Planeringssystemet enligt klimatlagen omfattar enligt 6 § i den gällande klimatlagen tre klimatpolitiska planer: en klimatpolitisk plan på medellång sikt, en nationell plan för anpassning till klimatförändringen och en långsiktig klimatpolitisk plan. Den första planen på medellång sikt lämnades 2017. Den nuvarande nationella anpassningsplanen utarbetades 2014, det vill säga innan klimatlagen trädde i kraft. Planen har inte uppdaterats under den nuvarande klimatlagens giltighetstid. En uppdatering av anpassningsplanen har dock år 2021 inletts i enlighet med klimatlagen under ledning av jord- och skogsbruksministeriet. Vid sidan av den nationella anpassningsplanen har de olika förvaltningsområdena utarbetat egna handlingsprogram för anpassning.

Det har aldrig utarbetats någon långsiktig plan enligt klimatlagen. Med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 som gäller styrningen av energiunionen och klimatåtgärderna (nedan förordningen om styrningen av energiunionen) lämnades dock en första långsiktig strategi (Long Term Strategy) till kommissionen 2020. Strategin kan till vissa delar anses motsvara kraven på den långsiktiga planen i den gällande klimatlagen.

Markanvändningssektorn är en central utsläppskälla men har samtidigt också en central roll när det gäller att begränsa utsläppen. Skogarna, växterna och marken binder koldioxidutsläpp och begränsar därigenom klimatförändringarna. Planeringssystemet täcker dock inte i dagens läge markanvändningssektorn och de åtgärder som gäller den sektorn, vilket har ansetts vara en brist i lagen. Inom skogsbruket tillämpar man dock redan nu verksamhetsmodeller som stöder begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar.

Den energi- och klimatstrategi som arbets- och näringsministeriet har berett varje valperiod utgör inte en del av planeringssystemet enligt klimatlagen, men strategin har beretts och dess konsekvenser har bedömts i samordning med den klimatpolitiska planen på medellång sikt och utifrån ett gemensamt kunskapsunderlag. Dessutom innehåller energi- och klimatstrategin bland annat teman som försörjningsberedskap och nätens funktion. Klimatlagen har inga direkta konsekvenser för de beslut som fattas eller planer som utarbetas med stöd av annan lagstiftning. I den gällande övriga lagstiftningen har det hittills inte tagits in några hänvisningar till klimatlagen eller till planeringssystemet för klimatpolitiken. I den utredning som gjorts av Ekroos et al. (2020) framhålls det att man genom att koppla klimatlagen till annan lagstiftning som är relevant med hänsyn till klimatförändringarna kunde främja klimatlagens syften. Samtidigt finns det sektorslagstiftning där klimatförändringarna redan har beaktats.

2.2.3 Uppföljning samt klimatårsberättelsen

Enligt 12 § i den gällande klimatlagen är statsrådet skyldigt att följa upp genomförandet av de klimatpolitiska planerna. Utifrån uppföljningen fattar statsrådet vid behov beslut om ytterligare åtgärder som behövs för att uppnå målen. De ministerier som ansvarar för planerna har i praktiken följt upp genomförandet av planerna exempelvis genom utvärderingar. Bestämmelsen om ytterligare åtgärder har inte tillämpats under lagens giltighetstid. I klimatlagen finns inga tydliga bestämmelser om de situationer i vilka statsrådet kan bli skyldigt att bestämma om ytterligare åtgärder. Sambandet mellan den klimatårsberättelse som avses i 14 § och den uppföljning som avses i 12 § har till vissa delar ansetts vara oklart.

Enligt klimatlagen ska klimatårsberättelsen sändas till riksdagen varje kalenderår. Uppgifterna om genomförandet av de politiska åtgärder som presenteras i planen på medellång sikt ska sändas till riksdagen vartannat år. I klimatårsberättelsen ska dessutom minst en gång per valperiod i behövlig omfattning inkluderas en bedömning av hur tillräckliga och effektiva anpassningsåtgärderna enligt anpassningsplanen är, och vid behov en redogörelse för hur de planerade anpassningsåtgärderna har genomförts inom olika förvaltningsområden. Varje ministerium levererar uppgifter om sitt eget förvaltningsområde för klimatårsberättelsen till miljöministeriet, som ansvarar för sammanställandet av årsberättelsen. Samarbetet mellan förvaltningsområdena har fungerat väl. Ett omfattande sektoriellt samarbete och utnyttjandet av ett gemensamt kunskapsunderlag underlättar rapporteringen.

Med hjälp av årsberättelsen hålls riksdagen uppdaterad om utvecklingen av utsläppen, uppfyllelsen av utsläppsminskningsmålen och ytterligare åtgärder som krävs för att målen ska nås. Biträdande justitiekanslern ansåg i sitt avgörande den 28 januari 2020 (OKV/10/50/2019, på finska) att miljöministeriet hade försummat sin skyldighet enligt klimatlagen att sända en klimatårsberättelse, eftersom klimatårsberättelsen enligt lagen ska sändas till riksdagen varje år och den första årsberättelsen lämnades den 19 juni 2019. I avgörandet konstaterade biträdande justitiekanslern att klimatårsberättelsen har betydelse bland annat med tanke på den grundläggande rättigheten till miljön som tryggas i grundlagens 20 § samt med tanke på rätten till information. Miljöministeriet ansåg i sitt genmäle att det inte var möjligt att sammanställa årsberättelsen enligt klimatlagen innan den första klimatpolitiska planen på medellång sikt hade godkänts.

Riksdagens miljöutskott tog ställning till den första klimatårsberättelsen (B 17/2019 rd) i sitt betänkande MiÜB 1/2020 rd. I betänkandet framförde utskottet att klimatårsberättelsen härefter bör bli mer strategisk och utvecklas i riktning mot en övergripande granskning av utsläppen. Utskottet konstaterade att detta förutsätter att klimatlagens bestämmelser om detta ses över, eftersom lagens tillämpningsområde endast omfattar ansvarsfördelningssektorn, inte utsläppshandeln eller markanvändningssektorn. Miljöutskottet ansåg det vara viktigt att särskilt granska

RP 27/2022 rd

hur väl klimatåtgärderna har lyckats och på så sätt få ett perspektiv på huruvida åtgärderna har varit tillräckliga. I sin skrivelse (RSk 2/2020) framförde riksdagen ett ställningstagande enligt miljöutskottets betänkande och förutsatte att regeringen i samband med översynen av klimatlagen reviderar bestämmelserna om klimatårsberättelsen i en mer strategisk riktning. Riksdagen ansåg i sin skrivelse att klimatårsberättelsen på bästa möjliga sätt bör stödja den klimatpolitiska debatten. Vidare ansåg man i skrivelsen att årsberättelsen bör stärka rapporteringen om hur genomförandet av åtgärderna motsvarar de skärpta målen och vilka åtgärder som krävs för att utsläppsutvecklingen ska gå i önskad riktning.

Klimatårsberättelsen 2020 (B 18/2020 rd) utvecklades utifrån ställningstagandena i miljöutskottets betänkande och i riksdagens skrivelse. Riksdagens miljöutskott betonade i sitt betänkande om årsberättelsen 2020 (MiUB 10/2020 rd) att det när klimatlagen revideras är viktigt att säkerställa att det klimatpolitiska planeringssystemet stöder en mer sammanhållen granskning av utsläppsutvecklingen. Miljöutskottet konstaterade dessutom att det i den fortsatta utvecklingen av klimatårsberättelsen är viktigt att granska hur de klimatpolitiska åtgärderna har lyckats samt deras konsekvenser och tillräcklighet i förhållande till det mål om klimatneutralitet som uppställts för 2035. Enligt utskottet är det nödvändigt att ägna särskild uppmärksamhet åt de politiska åtgärdernas sociala konsekvenser särskilt med tanke på den sociala rättvisan.

I sin skrivelse om årsberättelsen 2020 (RSk 52/2020) förutsatte riksdagen att regeringen fortsätter att reformera klimatlagen och utveckla klimatårsberättelsen så att berättelsen i en lättillgänglig form ger en klar helhetsbild av utsläppsutvecklingen och av vad som krävs för att minska klyftan mellan de nuvarande åtgärderna och målet om klimatneutralitet, vilket förbättrar såväl beslutsfattarnas som medborgarnas möjligheter att delta i den klimatpolitiska debatten.

Klimatårsberättelsen 2021 (B 18/2021 rd) vidareutvecklades utifrån riksdagens ställningstaganden. Riksdagens miljöutskott välkomnade i sitt betänkande (MiUB 11/2021 rd) att berättelsen har utvecklats i en mer strategisk och övergripande riktning i enlighet med de uttalanden som tidigare godkänts av riksdagen och ansåg att berättelsen har blivit ett användbart politiskt verktyg. Enligt utskottet ger berättelsen i sin utvidgade form i enlighet med sitt mål bättre möjligheter för såväl beslutsfattare som medborgare att delta i den klimatpolitiska debatten. Miljöutskottet konstaterade dessutom att det för att arbetet med att ta fram årsberättelsen inte ska vara alltför betungande är viktigt att försöka utnyttja gemensam statistik och gemensamt datainnehåll i samarbete med olika aktörer.

2.2.4 Målsättning

Syftet med lagen och planeringssystemet är enligt 1 § 2 mom. i den gällande klimatlagen att bidra till att säkerställa att de åtaganden fullgörs som gäller minskning och övervakning av växthusgasutsläpp och som följer av de avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning. Ett ytterligare syfte är att minska antropogena växthusgasutsläpp i atmosfären, genom nationella åtgärder bidra till begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. Den gällande klimatlagen innehåller inga bestämmelser om sankor.

I sin nuvarande form innehåller klimatlagen endast ett långsiktigt mål för minskning av växthusgasutsläpp. Enligt lagens 6 § 3 mom. ska de totala utsläppen av växthusgaser till år 2050 ha minskat med minst 80 procent jämfört med 1990 års nivå. Detta mål har styrt planeringen av den nationella klimatpolitiken. Efter att klimatlagen stiftades har EU gjort ett åtagande om att försöka nå klimatneutralitet senast 2050. Det långsiktiga målet för Finlands nationella klimatlag är således inte längre i linje med EU:s långsiktiga mål.

Den gällande klimatlagen innehåller inga mål på kortare sikt. För en effektiv begränsning av och anpassning till klimatförändringar krävs det dock även kortfristiga mål. Sanna Marins regering har i sitt regeringsprogram förbundit sig till att Finland ska uppnå klimatneutralitet till 2035. Även med tanke på detta mål är det ändamålsenligt att uppställa ett eller flera mål på kortare sikt. I EU:s klimatlag har det vid sidan av målet om klimatneutralitet till 2050 satts upp ett mål om minskning av nettoutsläppen med 55 procent senast 2030.

2.2.5 Tillämpningsområde

Enligt 2 § i den gällande lagen innehåller lagen bestämmelser om de statliga myndigheternas uppgifter vid utarbetandet av klimatpolitiska planer och säkerställandet av att dessa verkställs. Enligt 4 § ska statliga myndigheter i sin verksamhet i den utsträckning det är möjligt främja genomförandet av de planer som avses i lagen. Det praktiska genomförandet av de klimatpolitiska planerna sker dock inte enbart genom de statliga myndigheternas försorg. Till exempel kommunerna har under de senaste åren arbetat aktivt för att främja klimatåtgärder.

Den gällande klimatlagen omfattar inte de utsläpp som omfattas av utsläppshandeln. Åtagandet om utsläppsminskning på lång sikt och uppföljningen av det gäller dock alla utsläpp. Den nuvarande klimatlagen gäller inte markanvändningssektorn.

2.2.6 Det vetenskapliga sakkunnigorganet

I 16 § i den gällande klimatlagen finns bestämmelser om Finlands klimatpanel, som verkar som vetenskapligt sakkunnigorgan. Klimatpanelens uppgift är stödja planeringen och beslutsfattandet genom att sammanställa och analysera data om begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. Enligt bestämmelsen kan sakkunnigorganet också utföra andra uppgifter som gäller framställandet av en kunskapsbas om klimatförändringarna. Klimatpanelens arbete stöds i praktiken av ett vetenskapligt sekretariat, en samordnare och en generalsekreterare.

Enligt 10 § i den gällande klimatlagen ska det begäras utlåtande om utkastet till klimatpolitisk plan av klimatpanelen. I praktiken har Finlands klimatpanel gett utlåtanden också om andra dokument som hänför sig till klimatpolitiken än enbart utkastet till klimatpolitiska planer. Bestämmelsen i den gällande klimatlagen är således snävare än rådande utlåtandep Praxis. Dessutom hörs klimatpanelen regelbundet i riksdagens utskott.

Enligt klimatlagen tillsätts klimatpanelen av statsrådet. I praktiken utser statsrådet panelen på framställning av miljöministeriet. Miljöministeriets förslag grundar sig på kandidater som universitetet och forskningsinstitutet ställer upp. Enligt klimatlagen utses sakkunnigorganets medlemmar för viss tid. I praktiken har mandatperioden för medlemmarna i klimatpanelen varit fyra år och antalet medlemmar har etablerats till cirka 15. Det har ansetts finnas ett behov av att i klimatlagen föreskriva om mandattidens längd.

För att fullgöra sin uppgift genomför klimatpanelen forsknings- och utredningsprojekt som hänför sig till klimatpolitiken. Projekten finansieras i huvudsak med statsunderstöd med stöd av statsrådets förordning om beviljande av statsunderstöd för fullgörande av Finlands klimatpanels uppgifter (684/2020). Enligt motiveringen till förordningen kan understöd beviljas av miljöministeriets anslag inom ramen för maximibeloppen i statsbudgeten. Förordningen har utfärdats med stöd av 8 § i statsunderstödslagen (688/2001). När det gäller statens forskningsinstitut finansieras projekten genom separata finansieringsbeslut.

2.2.7 Medborgardeltagandet

I 10 § 1 mom. i den gällande klimatlagen förutsätts det att allmänheten vid beredningen av de klimatpolitiska planerna ska ges tillfälle att bekanta sig med utkastet och skriftligen framföra sin åsikt om dem. I praktiken har medborgarnas delaktighet inte begränsats till skriftliga utlåtanden om utkastet till planer, utan myndigheterna har till exempel ordnat olika slags enkäter och omfattande samråd genom vilka medborgarna har kunnat påverka klimatpolitiken. Bestämmelsen i den gällande klimatlagen om en möjlighet för allmänheten att framföra sin åsikt kan betraktas som snävare än rådande praxis.

Begränsningen av den gällande klimatlagen till att endast gälla skriftliga utlåtanden kan ses som problematisk, eftersom den inte vid behov möjliggör andra sätt att ge utlåtande, på det sätt som förutsätts i Århuskonventionen (FördrS 122/2004). Till exempel för barn och för personer med funktionsnedsättning kan det vara omöjligt att ge ett skriftligt utlåtande. De mer mångsidiga sätten att ge utlåtande, som syftar till att ge barn och personer med funktionsnedsättning medinflytande, är dessutom i linje med artikel 21 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016) och med artiklarna 12, 13 och 17 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991).

I den enkät om en reform av klimatlagen som miljöministeriet lät göra 2019 upplevde 54 procent av respondenterna att Finlands klimatpolitik inte är tillräckligt öppen. För att öka öppenheten efterlyste respondenterna bättre information om Finlands klimatpolitik i allmänhet samt om de klimatpolitiska verktygen och deras effekter. Resultaten visar att det finns skäl att ägna uppmärksamhet åt öppenhet och information i beredningen av klimatpolitiken och beslutsfattandet och att medborgarnas påverkansmöjligheter behöver utvecklas.

I den gällande klimatlagen lyfter man inte separat fram att de som är sårbara för klimatförändringar bör vara delaktiga i beredningen eller uppföljningen av klimatpolitiken. I systemet för delaktighet enligt klimatlagen kunde man enligt den utredning som gjorts av Ekroos et al. (2020) i synnerhet uppmärksamma de grupper som alldeles särskilt berörs av klimatförändringarna. Samer och unga har i utredningen lyfts fram som sådana grupper vars möjligheter att delta kunde främjas i klimatlagen. Fem av FN:s konventionsövervakande organ har lyft fram att befolkningsgrupper som även annars är i utsatt ställning, exempelvis ursprungsbefolkningar och barn, är särskilt sårbara för klimatförändringarna. I en analytisk undersökning (A/HRC/35/13) från FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) från 2017 uppmanades konventionsstaterna att beakta barns rättigheter i samband med klimatförändringarna och att involvera barn i det beslutsfattande som gäller klimatförändringar. När det gäller samernas delaktighet bör det noteras att FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna år 2013 i fråga om Finland har uttryckt sin oro över samernas bristfälliga möjligheter till delaktighet och deras begränsade beslutanderätt i frågor som rör mark och naturresurser (CCPR/C/FIN/CO/6). I sina rekommendationer till Finland i mars 2021 har människorättskommittén dessutom bland annat rekommenderat att Finland ska se över de gällande författningar och den gällande politik och praxis vilka är avsedda att reglera den verksamhet som eventuellt påverkar samernas rättigheter och intressen, såsom utvecklingsprojekt och gruvindustrins verksamhet, för att i praktiken säkerställa ändamålsenliga förhandlingar med samerna för att få ett fritt och informerat förhandssamtycke av dem (CCPR/C/FIN/CO/7).

2.3 Den nationella klimatpolitiken som helhet

Vid sidan av klimatlagen och planeringssystemet för klimatpolitiken finns det också andra instrument som styr den nationella klimatpolitiken. Under ledning av arbets- och näringsministeriet har man för varje valperiod berett en energi- och klimatstrategi som täcker samtliga källor

till växthusgasutsläpp (utsläppshandelssektorn, ansvarsfördelningssektorn samt markanvändningssektorn) samt upptagen i sänkor. Den första energi- och klimatstrategin lämnades 2001. Statsrådet antog den gällande strategin 2016. Utgångspunkten för strategin är att på ett övergripande sätt granska energi- och klimatpolitiken inom olika sektorer med tanke på utsläppsminskning, energipolitik samt tillväxt och sysselsättning. Strategin behandlar utöver minskningen av utsläpp också anpassningen till klimatförändringar.

Energi- och klimatstrategin och den plan på medellång sikt som det föreskrivs om i klimatlagen har beretts parallellt sedan klimatlagen trädde i kraft. Strategin och klimatplanen på medellång sikt har baserat sig på ett gemensamt kunskapsunderlag, exempelvis på ett basscenario för energiförbrukning och utsläppsutveckling. Beredningen har baserat sig på samarbete mellan de relevanta ministerierna. Det gemensamma kunskapsunderlag som utnyttjats vid beredningen har utgjort ett stöd vid utarbetandet av den klimatpolitiska planen på medellång sikt och energi- och klimatstrategin. Klimatpolitiken styrs också av vissa politiska principiella lösningar som inte har samband med klimatlagen, av färdplaner samt av program som konkretiserar klimatpolitiken. Ett exempel på dessa är statsrådets principbeslut från maj 2021 (LVM/2021/62) om minskning av växthusgasutsläppen från trafiken i Finland (den s.k. färdplanen för fossilfria transporter). Färdplanen innehåller åtgärder för att halvera växthusgasutsläppen från trafiken i Finland fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå och för att uppnå nollutsläpp i trafiken före 2045. Dessutom har de olika sektorerna i enlighet med Marins regeringsprogram i samarbete med myndigheterna berett egna färdplaner för ett koldioxidsnålt samhälle. I sina färdplaner presenterar sektorerna potentialer för utsläppsminskningar och förutsättningarna för att genomföra dem. Hittills har 15 sådana färdplaner publicerats. Genom färdplanerna för ett koldioxidsnålt samhälle har man samlat information om omfattningen av samt kostnaderna och förutsättningarna för de åtgärder som omställningen till ett klimatneutralt Finland år 2035 kräver.

Kommunerna och regionerna i Finland har på eget initiativ börjat utarbeta planer och vidta åtgärder både för att begränsa klimatförändringarna och för att anpassa sig till dem. Enligt den undersökning som gjorts av Hildén et al. (2021) minskade kommunernas utsläpp med i genomsnitt 15 procent under perioden 2005—2018. Enligt Sitras utredning *Missä mennään kuntien ilmasto- ja luontotyössä?* som gäller läget i fråga om kommunernas arbete för klimatet och naturen och som publicerades i maj 2021, har mer än 200 kommuner satt upp egna klimatmål, och 29 stora kommuner eftersträvar klimatneutralitet före 2030.

2.4 EU:s klimatlagstiftning

Målen, förpliktelserna och de politiska besluten i Europeiska unionens klimat- och energilagstiftning är bindande också för Finland. Den nationella klimatlagen måste således överensstämma med EU-kraven. Kärnan i EU:s klimatpolitik utgörs av utsläppshandeln, de nationella målen för den icke-handlande sektorn, det vill säga ansvarsfördelningssektorn, samt av LULUCF-sektorn som gäller markanvändning, förändrad markanvändning och skogar. Dessutom har EU en egen anpassningsstrategi.

EU har satt som mål att som den första bland de stora ekonomierna vara klimatneutralt senast 2050. Detta innebär att utsläppen och upptaget senast vid den tidpunkten måste vara i balans. Som ett led i översynen av de nationella målen för utsläppsminskning enligt Parisavtalet har EU också ställt upp ett nytt, ännu högre klimatmål till 2030 om en utsläppsminskning på minst 55 procent jämfört med 1990 års nivå. EU har skrivit in dessa nya mål som en del av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag), som antogs sommaren 2021.

EU:s klimat- och energilagstiftning kommer att ses över i sin helhet så att den motsvarar de nya målen. Kommissionen antog i juli 2021 ett beredskapspaket, det s.k. 55 %-paketet (Fit for 55), som innehåller förslag till en reform av lagstiftningen så att den är förenlig med målet att minska utsläppen med minst 55 procent. Beredskapspaketet innehåller förslag till bland annat en översyn av utsläppshandelssystemet och utvidgning av systemet till att omfatta sjöfarten, inrättande av ett separat utsläppshandelssystem för landsvägstrafik och byggnader samt en översyn av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 (nedan ansvarsfördelningsförordningen). Förhandlingarna om förslagen i beredskapspaketet inleddes mellan rådet och Europaparlamentet hösten 2021. Europeiska kommissionen godkände en ny anpassningsstrategi i februari 2021. Strategin syftar till att stärka beredskapen inför och anpassningen till klimatförändringarnas konsekvenser som en del av åtgärderna för att bygga upp ett klimatresilient och klimatneutralt Europa före 2050. Genom strategin för klimatanpassning knyts anpassningen till att bli en del av de samlade politikåtgärderna. I strategin engageras EU och EU:s medlemsstater i att kontinuerligt främja anpassningsförmågan, stärka klimatresiliensen och minska sårbarheten i fråga om klimatförändringarna. Den europeiska klimatlagen å sin sida förutsätter att medlemsländerna utarbetar heltäckande anpassningsstrategier och/eller anpassningsplaner och följer upp deras genomförande.

Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter (Emissions Trading system, ETS) täcker för närvarande cirka 40 procent av unionens utsläpp av växthusgaser. Tillämpningsområdet för utsläppshandeln omfattar de stora industrianläggningarna samt energiproducerande anläggningar med en bränsleeffekt på mer än 20 MW. Utsläppshandelssystemet innehåller inga skyldigheter för enskilda medlemsländer, utan det drivs på EU-nivå, och skyldigheterna enligt system gällande verksamhetsutövare som omfattas av systemet.

För de sektorer som hör till utsläppshandelssystemet har det fr.o.m. 2013 fastställts ett gemensamt utsläppstak för hela EU. Utsläppstaket, det vill säga antalet utsläppsrätter som ska tilldelas, minskar årligen linjärt så att det åtagande om en minskning på 43 procent till 2030 som uppställts för sektorn fullgörs. EU:s utsläppshandelsdirektiv (2003/87/EG) reviderades 2018. Centrala punkter i det reviderade direktivet är en skärpning av den årliga utsläppsminskningskoefficienten på 1,74 procent till 2,2 procent, stärkande av den reserv för marknadsstabilitet som ingår i systemet samt reformer för att bekämpa koldioxidläckage.

Ansvarsfördelningsförordningen, som antogs 2018, fastställer i fråga om de branscher som inte omfattas av utsläppshandelssystemet, det vill säga den så kallade ansvarsfördelningssektorn, ett åtagande om minskning av utsläppen med 30 procent fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå. De viktigaste sektorer som omfattas av ansvarsfördelningsbeslutet är trafik och transport (med undantag av flygtrafik och internationell sjöfart), individuell uppvärmning av byggnader, jordbruk, avfallshantering, arbetsmaskiner och fluorerade växthusgaser.

EU:s gemensamma åtagande om utsläppsminskning inom ansvarsfördelningssektorn har fördelats mellan medlemsländerna huvudsakligen på basis av bruttonationalprodukten. Dessutom har de nationella målen för vissa länders del ställts i relation till kostnadseffektiviteten. De åtaganden för 2030 som beräknats på detta sätt varierar mellan noll och 40 procent beroende på medlemsstaten. Det åtagande som gäller för Finlands del är 39 procent.

Enligt bestämmelserna om ansvarsfördelning ska utsläppen minska varje år mellan 2021 och 2030 enligt en linjärt sjunkande kurva på basis av årliga utsläppskvoter. För att göra det lättare för medlemsstaterna att nå målet har de tillgång till olika flexibilitetsmekanismer. Under perioden 2021—2030 kan medlemsländerna använda sig av tidsmässig flexibilitet så att utsläppen fördelas jämnt mellan enskilda år. Den tidsmässiga flexibiliteten gör det möjligt att på vissa

villkor spara extra enheter till kommande år och låna enheter från följande år. Utsläppsenheter kan också vara föremål för handel mellan medlemsländerna.

EU:s förordning om styrningen av energiunionen är ett centralt instrument i EU:s klimatreglering. Styrmodellen för energiunionen är övervakningssystemet för EU:s klimat- och energipolitik, genom vilket energiunionens mål och uppnåendet av målen för minskning av utsläppen styrs. Centrala element i styrmodellen är de nationella energi- och klimatplanerna (National Energy and Climate plan, nedan NECP-planerna) samt de långsiktiga strategierna (Long Term Strategy, LTS). Den första NECP-planen omfattar åren 2021—2030, och Finland lämnade sin egen plan till kommissionen i december 2019. Innehållet i Finlands NECP-plan baserar sig på den nationella energi- och klimatstrategin från 2016 och på den klimatpolitiska planen på medellång sikt från 2017. Den första långsiktiga strategin lämnades till kommissionen 2020.

Förordningen om styrningen av energiunionen innehåller bestämmelser om övervakning i fråga om såväl energisektorn och växthusgasutsläppen som anpassningspolitiken. I enlighet med förordningen om styrningen av energiunionen rapporterar Finland de nuvarande och planerade politikåtgärderna två gånger om året. Den senaste rapporteringen gjordes våren 2021. De begränsningsåtgärder som anges i rapporteringen baserar sig på den nationella energi- och klimatstrategin och den klimatpolitiska planen på medellång sikt, kompletterade med åtgärder som man beslutat om eller planerat efter offentliggörandet av strategin och planen.

Också Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 som gäller markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbrukssektorn (nedan LULUCF-förordningen) är ett viktigt instrument i EU:s klimatpolitik. LULUCF-förordningen ålägger medlemsstaterna att under perioden 2021—2030 hålla det beräknade upptaget av växthusgaser inom markanvändningssektorn på åtminstone samma nivå som de beräknade utsläppen.

2.5 Internationella klimatåtaganden och människorättsförpliktelser

På internationell nivå har de viktigaste klimatpolitiska riktlinjerna dragits upp i FN:s klimatkonvention, Kyotoprotokollet (FördrS 12 och 13/2005) och Parisavtalet.

FN:s klimatkonvention ingicks 1992 och trädde i kraft 1994. FN:s klimatkonvention har som mål att begränsa klimatutsläppen så att man kan förhindra sådana klimatstörningar som orsakas av mänsklig verksamhet. Konventionen anger internationella mål, principer och institutionella ramar för begränsningen av klimatförändringarna. Parterna i klimatkonventionen sammanstrålar varje år vid klimatmöten där man behandlar de framsteg som uppnåtts. Partskonferensen (Conference of Parties, COP) är konventionens högsta beslutsfattande organ.

År 1997 antogs Kyotoprotokollet, som kompletterar FN:s klimatkonvention. I protokollet har industriländerna ålagts en skyldighet att minska utsläppen under åtagandeperioderna 2008—2012 och 2013—2020. Kyotoprotokollet innehåller tre flexibilitetsmekanismer genom vilka man har försökt förbättra kostnadseffektiviteten i utsläppsminskningarna. Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod löpte ut vid utgången av 2020, och det kommer inte att fastställas några ytterligare perioder. Det internationella samarbetet för att åstadkomma utsläppsminskningar fortsätter på basis av Parisavtalet och den marknadsmekanism som avses i artikel 6 i avtalet.

Parisavtalet ingicks 2015 och trädde i kraft 2016. Avtalet har som mål att klimatuppvärmningen ska hållas betydligt under två grader, med målet att begränsa uppvärmningen till 1,5 grader. Man strävar efter att så snabbt som möjligt stoppa ökningen av de globala utsläppen, varefter man ska försöka minska utsläppen så snabbt som möjligt. Målet är att de antropogena utsläppen och de antropogena sänkor som binder utsläppen ska vara i balans i slutet av seklet.

I Parisavtalet förbinder sig länderna att ställa upp egna mål för utsläppsminskningen och fastställa de åtgärder som behövs för att uppnå målen. Målen kallas nationellt fastställda bidrag eller nationella åtaganden (Nationally Determined Contribution, NDC). De nationella åtagandena om utsläppsminskning är enligt Parisavtalet inte juridiskt bindande, och om målen inte uppnås leder det inte till sanktioner. De avtalslutande staterna är dock med stöd av avtalet skyldiga att anmäla sina nationella åtaganden, uppdatera dem regelbundet och vidta åtgärder för att minska utsläppen. De nationella åtagandena ska för varje parts del basera sig på den högsta möjliga ambitionen. En central utgångspunkt i Parisavtalet är att den avtalslutande staten när som helst kan justera sina nationellt fastställda åtaganden i syfte att höja sin målnivå men inte i syfte att sänka den. De kollektiva framstegen i fråga om de mål i Parisavtalet som gäller begränsning av temperaturökningen övervakas regelbundet inom ramen för avtalet.

I Europeiska unionen behandlas Parisavtalet som ett så kallat blandavtal, eftersom det innehåller bestämmelser som faller dels inom unionens, dels inom medlemsstaternas behörighet. Därför har både EU och medlemsstaterna, bland dem Finland, ratificerat avtalet.

Också de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter är relevanta med tanke på klimatförändringarna. FN:s organ och specialrapportörer har antagit flera resolutioner och kommit med flera rapporter och ställningstaganden om klimatförändringarna och hur de anknyter till de mänskliga rättigheterna. FN:s specialrapportör om mänskliga rättigheter och miljö publicerade 2019 en rapport (A/74/161) vars centrala budskap var att ett säkert klimat är en förutsättning för att rätten till en sund miljö ska tillgodoseas. I rapporten uppmanades staterna att vidta mer verkningsfulla åtgärder för att begränsa klimatförändringar och att satsa på anpassning, med särskild hänsyn till utsatta grupper. FN:s råd för mänskliga rättigheter fastställde i sin resolution A/HRC/RES/41/21 2019 att FN:s medlemsstater bör utveckla lagstiftningen så att den gör det möjligt för personer med funktionsnedsättning att delta i bekämpningen av och anpassningen till klimatförändringar på lokal, nationell och internationell nivå. Rådet lyfte år 2021 (A/HRC/47/46) fram de äldres rättigheter och uppmanade staterna att beakta de äldre i bekämpningen av klimatförändringarna. Också kvinnors, mindre bemedlades och barns ställning har beaktats i FN-organens rättspraxis och utlåtanden om klimatförändringar.

Besvär som gäller klimatförändringarnas konsekvenser för tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (FördrS 18 och 19/1990, Europakonventionen) har inletts i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Finland är svarande stat i besvärsärendet Duarte Agostinho m.fl. mot Portugal och 32 andra stater (nr 39371/20), där klaganden är en grupp portugisiska barn och unga som anför att konsekvenserna av klimatförändringarna kränker deras i Europakonventionen tryggade rätt till liv (artikel 2) och skydd för privat- och familjeliv (artikel 8) när artiklarna granskas mot åtagandena i Parisavtalet, samt förbudet mot diskriminering (artikel 14) tillsammans med (och/eller) dessa rättigheter.

3 Målsättning

Propositionen syftar till att begränsa klimatförändringar och främja anpassningen till dem. Ett centralt mål är att säkerställa att Finland är klimatneutralt senast 2035 och därefter har negativa koldioxidutsläpp. Det föreslås även nya utsläppsminskningmål för Finland, och det långsiktiga utsläppsminskningmålet i den gällande klimatlagen föreslås bli uppdaterat. Syftet med att föreskriva om nya klimatmål är att öka stabiliteten och förutsägbarheten med tanke på de olika aktörerna inom klimatpolitiken. Med hjälp av de nya klimatmålen vill man också säkerställa att Finland för egen del bidrar till att de internationella klimatmålen nås.

Förslaget har som mål att stärka klimatlagens styrande effekt. Ett viktigt element för att förbättra styreffekten är att inkludera markanvändningssektorn i planeringssystemet enligt klimatlagen. Ett ytterligare mål är att vidareutveckla den årliga rapporteringen till riksdagen, så att riksdagen har tillgång till en ändamålsenlig och uppdaterad uppsättning uppgifter om utvecklingstrenderna inom klimatpolitiken.

Propositionen syftar vidare till att i enlighet med Parisavtalet knyta planeringen av åtgärderna för begränsning av klimatförändringar närmare planeringen av anpassningsåtgärderna. Målet är även att granska klimatlagen i förhållande till den övriga miljölagstiftningen och närma bestämmelserna till behövliga delar. I propositionen har man försökt identifiera kopplingarna mellan de accelererande klimatförändringarna och exempelvis den biologiska mångfalden.

Den nya klimatlagen har också som mål att stärka dimensionen för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i lagen och att främja rättvisa klimatåtgärder. Genom propositionen vill man öka de olika aktörernas engagemang i beredningen av de klimatpolitiska planerna. Ett ytterligare mål är att arbeta för att samernas rättigheter ska beaktas i klimatpolitiken. Med dessa metoder vill man också öka acceptansen för klimatåtgärderna.

4 Förslagen och deras viktigaste konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny klimatlag. I lagen föreslås bestämmelser om nya klimatmål, planeringssystemet enligt klimatlagen utvidgas i förslaget till att gälla markanvändningssektorn och regleringen preciseras även till övriga delar i syfte att öka lagens styrande effekt.

Det centrala syftet med den nya lagen ska vara att säkerställa att Finland når målet om klimatneutralitet senast 2035. Målet om klimatneutralitet kommer att förutsätta att de rapporterade utsläppen och de rapporterade upptagen i sänkorna år 2035 är i balans så att utsläppen är högst lika stora som upptaget. Efter 2035 siktar man på negativa utsläpp genom att ytterligare minska utsläppen och öka sänkan. I målet om klimatneutralitet och negativa utsläpp ingår också ett mål om att öka sänkan. Utöver dessa mål föreslås i lagen ett utsläppsminskingsmål på minst 60 procent till 2030 och på minst 80 procent till 2050 jämfört med 1990 års nivå. Det utsläppsminskingsmål på 80 procent som ingår i den gällande klimatlagen föreslås bli uppdaterat så att det fram till 2050 uppställs ett utsläppsminskingsmål på minst 90 procent, med siktet ställt på 95 procent.

Det föreslås att planeringssystemet enligt klimatlagen utvidgas till att omfatta markanvändningssektorn. Således kommer det i fortsättningen att i klimatlagen föreskrivas om beredningen av en ny klimatplan för markanvändningssektorn och om kraven på innehållet i planen. En ny plan för markanvändningssektorn ska enligt förslaget utarbetas minst varannan valperiod. En likadan tidsram ska i fortsättningen också gälla beredningen av anpassningsplanen. I bestämmelserna om de klimatpolitiska planerna, exempelvis i kraven på innehållet, föreslås också andra behövliga preciseringar. I fortsättningen bör man vid beredningen av planerna också beakta eventuella konsekvenser för den biologiska mångfalden. Den planering på medellång sikt som gäller utsläppshandelssektorn kommer också framöver att stå utanför planeringssystemet enligt klimatlagen, men utsläppshandelssektorn kommer dock att behandlas i samband med den långsiktiga planen och klimatårsberättelsen.

I propositionen föreslås bestämmelserna om klimatårsberättelsen bli förtydligade och kraven på innehållet i klimatårsberättelsen preciserade i förhållande till den gällande klimatlagen. Samtidigt utvidgas kraven på innehållet i klimatårsberättelsen till att omfatta den nya planen för markanvändningssektorn. Dessutom förtydligas sambandet mellan klimatårsberättelsen och uppföljningssystemet och de ytterligare åtgärderna.

Den främjandeplikt som gäller de statliga myndigheterna föreslås bli preciserad så att de statliga myndigheterna i framtiden utöver att de ska främja genomförandet av planerna enligt lagen även ska främja genomförandet av målen enligt lagen. Också bestämmelserna om Finlands klimatpanel föreslås bli preciserade.

I klimatlagen ska det i fortsättningen även föreskrivas om beaktande av samernas rättigheter vid beredningen av planerna och om förhandlingar med sametinget i samband med beredningen. Dessutom preciseras myndigheternas skyldigheter att höra olika samiska aktörer i samband med att utlåtande om planerna begärs. I syfte att ta fram det kunskapsunderlag som behövs vid beredningen av planerna ska det inrättas ett samiskt klimatråd med uppgift att identifiera frågor som är centrala med tanke på främjandet av samernas rättigheter.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt om propositionens konsekvenser och bedömningen av dem

De viktigaste reformerna i propositionen om en klimatlag är målet om klimatneutralitet till 2035, de nya mål som gäller utsläppsminskningar och sänkor samt ändringarna i planerings- och uppföljningssystemet för klimatpolitiken, exempelvis att planeringssystemet utvidgas till att omfatta markanvändningssektorn. Också de väsentliga konsekvenserna av propositionen hänför sig i stor utsträckning till de föreslagna bestämmelser som gäller de nya målen samt planerings- och uppföljningssystemet. De huvudsakliga konsekvenserna av lagen rör klimatet och miljön, ekonomin, myndigheterna och de resurser som myndigheterna behöver samt till den del som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter samernas rättigheter och olika aktörers möjligheter till delaktighet. I konsekvensbedömningen har man i synnerhet granskat dessa centrala typer av konsekvenser.

Utvidgningen av planeringssystemet till att omfatta markanvändningssektorn, de nya krav som gäller innehållet i de klimatpolitiska planerna, kraven på förfarandena vid beredningen av planerna samt de preciseringar som gäller uppföljningssystemet kommer att ha direkta konsekvenser för myndigheternas verksamhet. I praktiken kommer dessa konsekvenser att röra i synnerhet arbetet vid de ministerier som svarar för samordningen och sammanställandet av planerna, nämligen jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet samt miljöministeriet. Till exempel jord- och skogsbruksministeriet förpliktas i förslaget att utarbeta en ny plan, det vill säga klimatplanen för markanvändningssektorn. Reformen kommer också att ha indirekta konsekvenser i synnerhet när det gäller uppnåendet av de nya klimatmål som uppställs i lagen. Indirekta effekter uppkommer dels genom de åtgärder som fastställs i de planer som avses i lagen, dels genom annan verksamhet i samhället som främjar lagens syften. Exempelvis de nya mål för minskning av utsläpp som föreslås i lagen kommer sannolikt att styra samhällets olika aktörer. Omfattningen och inriktningen av sådana indirekta effekter är dock i viss mån svår att förutse och bedöma.

Genom den ändring av planeringssystemet som föreslås i propositionen införs en bredare och mer heltäckande planeringsram för klimatpolitiken som utöver ansvarsfördelningssektorn och anpassning till klimatförändringar också kommer att omfatta markanvändningssektorn. Detta innebär en betydande utvidgning av det nuvarande planeringssystemet enligt klimatlagen och

kommer att stärka lagens styrande effekt. Av central betydelse med tanke på konsekvensbedömningen är också de i klimatlagen föreskrivna nya målen för minskning av utsläpp, klimatneutralitet och sänkor, vilka på ett övergripande sätt kommer att styra den nationella klimatpolitiken, öka förutsebarheten och fastställa den allmänna kravnivån i fråga om åtgärderna inom de olika sektorerna. Propositionens konsekvenser bedöms också till exempel med hänsyn till de nya krav som gäller förfarandena vid utarbetandet av planerna, exempelvis kraven på främjande av sarnernas rättigheter och på delaktighet.

Som stöd för bedömningen av propositionens konsekvenser har använts Finlands miljöcentrals utredning som innehåller en konsekvensanalys av reformen av klimatlagen samt VTT:s utredning med kalkylmässiga konsekvensbedömningar av de olika utsläppsminskningsmålen i den föreslagna klimatlagen. Båda utredningarna gjordes på uppdrag av miljöministeriet. Utöver utredningsprojekten har propositionens konsekvenser bedömts som tjänsteuppdrag i samband med lagberedningen. Dessutom har man som en del av konsekvensbedömningen strävat efter att beakta de bedömningar och kommentarer som getts av den arbetsgrupp som berett reformen av klimatlagen. Bedömningen gäller lagförslagets konsekvenser i förhållande till den gällande klimatlagen.

Bedömningen av propositionens konsekvenser är förenad med ett antal osäkerhetsfaktorer. Man vet inte exakt i vilken mån målen enligt förslaget kommer att uppnås och vilka konsekvenser reformen får. Således har konsekvenserna bedömts utifrån erfarenheterna från det gällande planeringssystemet för klimatpolitiken, utifrån det material som samlats in under beredningen (exempelvis dokumentationen från samråd), och från olika utredningar samt utifrån expertbedömningar. Osäkerhet råder i synnerhet i fråga om propositionens konsekvenser för miljön och klimatet samt i fråga om de ekonomiska konsekvenserna, eftersom arten och omfattningen av dessa effekter i stor utsträckning beror på åtgärder som kommer att fastställas i ett senare skede i de klimatpolitiska planer som avses i lagen. I konsekvensbedömningen har man dock strävat efter att lägga fram helheter av åtgärder som kan betraktas som centrala och som sannolikt kommer att genomföras med stöd av planerna i klimatlagen. Avsikten är att genom dessa helheter konkretisera de konsekvenser som hänför sig till planeringssystemet. Konsekvenserna av klimatlagen anknyter också till det politiska beslutsfattandet i fråga om innehållet i planerna.

En ytterligare utmaning i konsekvensbedömningen är att det är svårt att särskilja effekterna av klimatlagen från effekterna av annan verksamhet och styrning i samhället som syftar till bekämpning av eller anpassning till klimatförändringar eller från effekterna av den utveckling som sker på marknadsvillkor. Exempelvis den energi- och klimatstrategi som utarbetats varje valperiod samt de färdplaner för ett koldioxidsnålt samhälle som de olika branscherna har tagit fram är effektiva klimatpolitiska instrument, men de hör inte till tillämpningsområdet för propositionen som gäller klimatlagen. Centrala faktorer som påverkar uppfyllelsen av målen för propositionen är de styrmedel som står utanför klimatlagens tillämpningsområde, den övriga samhällsutvecklingen och verksamheten samt regleringen på EU-nivå, i synnerhet utsläppshandeln. Detta har man strävat efter att beakta vid bedömningen av propositionens konsekvenser.

Avsikten är att konsekvenserna ska bedömas inom ramen för planeringssystemet för klimatpolitiken i dess olika skeden. I samband med de klimatpolitiska planer som föreslås i propositionen ska det göras en separat konsekvensbedömning i enlighet med 13 § 2 mom. I bestämmelsen föreslås en hänvisning till lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005, nedan SMB-lagen). Den allmänna skyldigheten enligt 3 § i SMB-lagen att utreda och bedöma miljökonsekvenserna ska gälla de klimatpolitiska planerna. I praktiken har man vid beredningen och uppföljningen av planerna på nationell nivå även utnyttjat ett gemensamt kunskapsunderlag, vilket bidrar till att stärka systemets styrande effekt och underlättar

bedömningen av de synergistiska effekterna. Ett exempel på ett sådant brett nationellt kunskapsunderlag är projektet för ett klimatneutralt Finland 2035 — klimat- och energipolitiska åtgärder och konsekvenser (HIISI), som slutfördes hösten 2021. Konsekvenserna kommer att bedömas också i fråga om olika åtgärder. Exempelvis i fråga om lagstiftningsförslag ska det göras en särskild konsekvensbedömning.

4.2.2 Konsekvenser för klimatet

Bedömningen av klimatkonsekvenserna är en central del av konsekvensbedömningen i denna proposition, eftersom ett centralt mål för klimatlagen är att man begränsar klimatförändringarna och anpassar sig till dem. Med konsekvenser för klimatet avses effekterna på utsläppen och upptaget av växthusgaser (begränsning) samt på anpassningen till klimatförändringar.

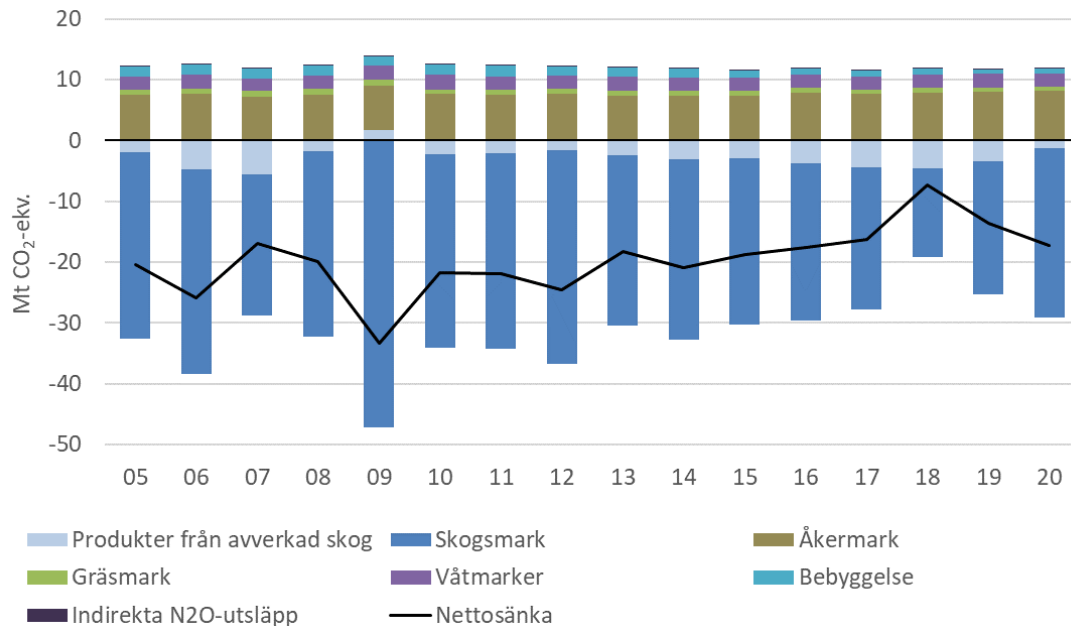
De i 2 § föreslagna målen som gäller minskningen av utsläppen och utvecklingen av upptaget är centrala med tanke på klimatkonsekvenserna. Att det ställs upp nya utsläppsminskning mål kommer att göra klimatlagen tydligare och öka förutsägbarheten i klimatpolitiken samt utgöra en grund för beslutsfattandet inom klimatpolitiken. Enligt den konsekvensbedömning som Finlands miljöcentral har gjort kommer de nya utsläppsminskning målen att främja en långsiktig klimatpolitik och minska den variation som eventuella politiska konjunkturen kan medföra. Eftersom målen kommer att utgöra utgångspunkten för klimatplanerna enligt planeringssystemet, kommer fastställandet av tydliga mål att ha en positiv inverkan på den nationella utvecklingen i fråga om utsläppen och upptaget. Målen kommer även att ange den allmänna inriktningen för den nationella klimatpolitiken. Således kommer de att bidra till begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar exempelvis genom att de återspeglas i det regionala och lokala beslutsfattandet.

Målet om klimatneutralitet kommer inte att nås med de nuvarande åtgärderna. Om målet ska nås år 2035, kommer det att kräva att utsläppen av växthusgaser minskas drastiskt under hela perioden 2021—2035. För att målet ska nås bör man dessutom ägna uppmärksamhet åt att öka sänkan. Det som är väsentligt med tanke på uppnåendet av målen är att man avstår från fossila energikällor inom energiproduktionen, industrin och trafiken. Inom ansvarsfördelningssektorn är vägtrafiken den största källan till utsläpp, och därför kommer åtgärderna för att minska utsläppen att särskilt inriktas på den. Utsläppsminskningar behövs dock inom alla sektorer.

En av de viktigaste ändringarna i översynen av klimatlagen jämfört med den gällande lagen är att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta markanvändningssektorn och att den nya klimatplanen för markanvändningssektorn blir en del av planeringssystemet enligt lagen. Att markanvändningssektorn tas in i klimatlagen kommer att förbättra förutsättningarna att uppnå de mål som gäller utsläppsminskningar och upptag. Markanvändningssektorn har en central roll i när det gäller utsläppen och upptaget som helhet. Enligt de preliminära uppgifter som Statistikcentralen publicerade 2021 var nettosänkan i LULUCF-sektorn, det vill säga summan av växthusgaser som togs upp respektive avgick inom sektorn, -17,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2020, medan Finlands totala växthusgasutsläpp 2020 uppgick till sammanlagt 48,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Klimatåtgärderna inom markanvändningssektorn har potentiellt positiva effekter också på koldioxidbindningen i mark och åkermark. Sådana åtgärder har man även försökt främja bland annat i samband med EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP).

De nya mål på kortare sikt som ingår i propositionen kommer det att göra det lättare att i samband med uppföljningen upptäcka om utvecklingen av utsläppen och upptaget inte motsvarar den utveckling som krävs enligt de långsiktiga målen. De exakta, kvantitativa målen kan dock innebära en utmaning på grund av den stora variationen i storleken på utsläppen och upptaget.

Därför finns det osäkerhetsfaktorer i prognostiseringen av utvecklingen. Storleken på exempelvis sänkan kan variera kraftigt från år till år beroende på bland annat avverkningsvolymerna. Osäkerheten i fråga om sänkorna inom markanvändningssektorn är anmärkningsvärt stor jämfört med utsläppssiffrorna inom exempelvis industrin. Exempelvis 2017 var nettosänkan inom sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk -15,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter, medan den 2018 var -8,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Osäkerheten är särskilt stor i de bedömningar som gäller storleken på sänkan i marken.

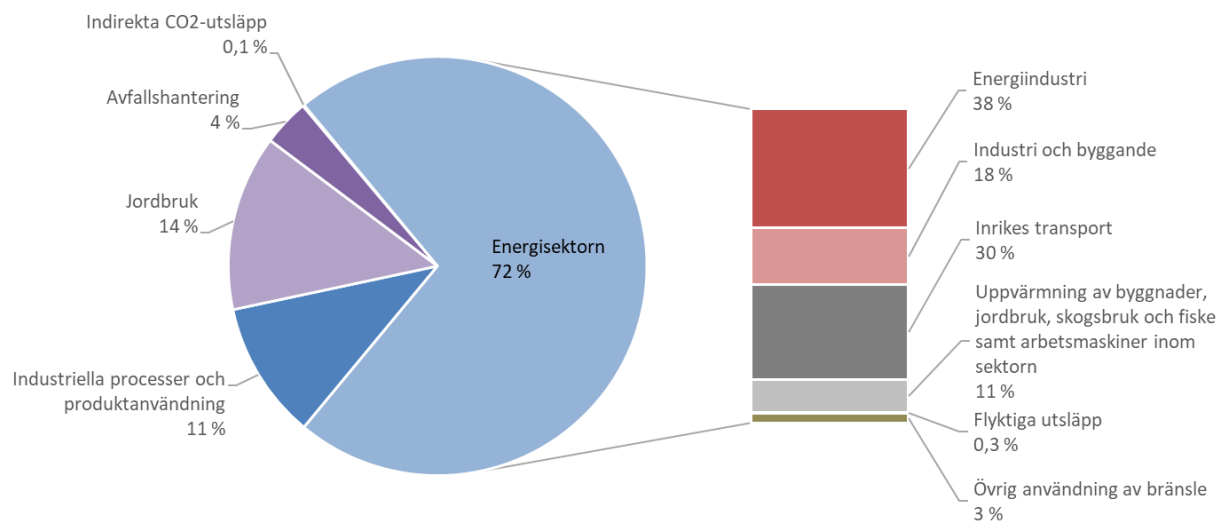


Figur 2. Markanvändningssektorns markanvändningsklasser och deras nettoutsläpp eller nettopptag 2005—2020. Uppgiften för 2020 är preliminär. Källa: Statistikcentralen.

I samband med målet om klimatneutralitet föreslås i lagen ett mål om att öka upptaget i sänkor. För att målen för reformen av klimatlagen ska nås krävs det inte bara utsläppsminskningar utan också en tillräcklig nivå på nettosänkan inom markanvändningssektorn. Att målet om klimatneutralitet tas in i lagen kan således ha positiva konsekvenser med tanke på sänkorna. Samtidigt kommer verksamheten för att öka sänkan att kräva särskilda åtgärder. Vilka åtgärder som väljs kommer att avgöra vilka konsekvenser ökningen av sänkan har för bland annat skogsägarna, jordbrukarna, andra markägare och ekosystemen. En mer ingående bedömning av dessa konsekvenser kan göras i samband med beredningen av klimatplanen för markanvändningssektorn. Uppfyllelsen av målet att öka sänkan kan försvåras även av att det inte i lagen ställs upp något kvantitativt mål för ökningen.

Också utvecklingen inom skogsavverkningen under de kommande åren skapar osäkerhet beträffande sänkorna. Ett intensivt utnyttjande av skogarna bromsar upp ökningen av upptaget i sänkan och kan till och med förhindra att upptaget ökar. Utsläppen inom markanvändningssektorn har inte minskat sedan 1990, och den ökade avverkningen under de senaste åren har minskat sänkan i skogsmarken i Finland. Det kan vara svårt att nå målet att öka upptaget i sänkorna också av den anledningen att det finns begränsade möjligheter att påverka hur skogsägarna använder och vårdar skogarna.

Avsikten är att riktlinjerna för åtgärderna inom ansvarsfördelningssektorn ska dras upp i den klimatplan på medellång sikt som avses i klimatlagen. Åtgärdshelheter som omfattas av planen och som har centrala klimatkonsekvenser är exempelvis åtgärderna för att halvera utsläppen från trafiken och transporterna och för att frångå oljeuppvärmning. Utsläppen från trafiken ska minska bland annat genom olika stöd och bidrag samt genom att man höjer distributionskyligheten för biobränsle från den nuvarande nivån med drygt 4 miljoner ton fram till 2030, vilket har en betydande inverkan på uppnåendet av utsläppsminskningens målen enligt den nya klimatlagen. Man uppskattar att effekterna på utsläppen av åtgärderna för att avstå från oljeuppvärmning kommer att vara en utsläppsminskning på cirka 0,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Också i fråga om oljeuppvärmningen försöker man i huvudsak minska utsläppen genom ekonomiskt stöd till dem som byter värmesystem och genom att man ökar andelen biobränsle i eldningsoljan. Dessutom bedöms EU-bestämmelserna påverka utsläppen från trafiken och den individuella uppvärmningen.



Figur 3. Källor till växthusgasutsläpp per sektor och utsläppskällor inom energisektorn 2020. Uppgifterna baserar sig på preliminära uppgifter från Statistikcentralen.

I den reviderade klimatlagen ska klimatårsberättelsen lämnas till riksdagen varje kalenderår på samma sätt som hittills. I den konsekvensbedömning som Finlands miljöcentral gjort konstateras det att klimatårsberättelsen enligt den reviderade lagen bemöter de farhågor som uttrycktes i miljöutskottets betänkande och att berättelsen sannolikt kommer att förbättra riksdagens förmåga att övervaka verkställigheten av klimatpolitiken. Det förslag som gäller klimatårsberättelsen kommer dock inte i praktiken att ha några större konsekvenser, eftersom klimatårsberättelsen redan tidigare har förnyats så att den täcker de frågor som miljöutskottet lyft fram. Propositionen innehåller också en ny bestämmelse om informering om årsberättelsen. Detta kommer att stärka årsberättelsens roll i uppföljningen av klimatpolitiken. Bestämmelsen förbättrar den stora allmänhetens, såsom medborgarnas, möjligheter att på ett begripligt sätt få information om hur klimatpolitiken framskrider. Årsberättelsen riktar sig således inte bara till riksdagen utan också till andra aktörer och till allmänheten.

Enligt förslaget i propositionen ska statsrådet följa upp huruvida de mål som uppställts i lagen nås och vid behov besluta om ytterligare åtgärder. I klimatårsberättelsen ska endast bedömas det eventuella behovet av ytterligare åtgärder och den kommer i princip inte att innefatta några

konkreta förslag till ytterligare åtgärder. I berättelsen kan dock noteras de sektorer inom vilka åtgärderna inte har genomförts på planerat sätt eller noteras om den utsläppsminskning åtgärderna medfört varit mindre än beräknat. I klimatlagen kommer det dock inte i övrigt att föreskrivas om påföljder för exempelvis myndigheterna i det fall att målen inte har nåtts. I detta avseende kommer läget således att vara liknande som enligt den gällande klimatlagen.

Anpassningsmålet i den gällande klimatlagen föreslås bli uppdaterat. Enligt det uppdaterade målet ska anpassningen till klimatförändringar ske genom nationella åtgärder så att klimatre-siliensen och hanteringen av klimatrisker främjas. Avsikten är att målen för anpassningen till klimatförändringarna och de åtgärder för att nå målen som ska vidtas inom de olika förvaltningsområdena ska specificeras i den nationella planen för anpassning till klimatförändringar. De egentliga effekterna på anpassningen kommer således att uppkomma genom den nationella anpassningsplanen och de åtgärder som anges i den. Enligt den konsekvensbedömning som Finlands miljöcentral har gjort kommer klimatlagens konkreta mål även efter lagreformen att i huvudsak fokusera på begränsning av klimatförändringarna.

Trots att det finns osäkerhetsfaktorer i fråga om propositionens klimatkonsekvenser kommer propositionen som helhet att främja de eftersträfvade målen, det vill säga begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. I synnerhet de nya målen för minskning av utsläpp kommer att stödja beslutsfattandet inom klimatpolitiken och öka förutsägbarheten. Efter reformen kommer lagen och planeringssystemet i lagen att vara mer heltäckande och klimatpolitikens förutsägbarhet kommer att öka. Det som är avgörande för i vilken mån de mål som ställts upp i propositionen kommer att nås är emellertid de åtgärder som läggs fram i de klimatpolitiska planer som utarbetas senare med stöd av klimatlagen, liksom också den övriga utvecklingen, i synnerhet den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen.

Enligt regeringsprogrammet för Sanna Marins regering ska bedömningen av klimatpåverkan, det vill säga konsekvenserna för klimatet, bli en del av den normala lagberedningen. För att främja detta publicerades 2021 en anvisning för bedömning av konsekvenserna för klimatet av författningsförslag, som har utgjort ett stöd för bedömningen av konsekvenserna för klimatet i denna proposition.

4.2.3 Andra miljökonsekvenser

Den föreslagna klimatlagen kan i huvudsak anses ha endast indirekta miljökonsekvenser. En mer detaljerad miljökonsekvensbedömning kommer att göras i samband med konsekvensbedömningarna av de planer som ingår i planeringssystemet enligt lagförslaget.

I VTT:s utredning om ett klimatneutralt Finland 2035 (Hiilineutraali Suomi 2035 — Skenaariot ja vaikutusarviot, VTT Technology 366, på finska) som gavs ut 2020 lade man fram scenarier med låga utsläpp som baserade sig på uppfyllelsen av målet om klimatneutralitet. Som centrala miljökonsekvenser identifierades konsekvenser för den biologiska mångfalden, vattendragen, användningen av icke förnybara naturresurser samt människors hälsa, trivsel och välfärd. Dessa konsekvenser kan anses vara väsentliga även med hänsyn till det mål om klimatneutralitet som ingår i denna proposition.

Enligt den föreslagna 8 § 2 mom. 8 punkten ska de eventuella konsekvenserna av planerna för den biologiska mångfalden beaktas vid beredningen av planerna. Detta kommer att främja valet av sådana åtgärder som stöder den biologiska mångfalden samtidigt som det minskar mängden åtgärder som leder till förlust av biologisk mångfald. Klimatförändringarna försnabbar och intensifierar många förändringar i naturen. Klimatförändringarna förändrar naturen bland annat genom att påverka temperaturen, nederbörden, snötäcket, istäcket på vattendragen samt torkan

och tjälen i marken. Eftersom klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald är kopplade till varandra är det viktigt att identifiera denna koppling också vid beredningen av de klimatpolitiska planerna. Den föreslagna nya klimatlagen som helhet, liksom också den uttryckliga bestämmelsen om biologisk mångfald, kan i princip anses ha positiva effekter med tanke på den biologiska mångfalden. De positiva effekterna stöds av att sambandet mellan klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald har identifierats också i den totalreform av naturvårdslagen (1096/1996) som är under beredning.

Den halvering av trafikutsläppen som ingår i regeringsprogrammet och i den klimatplan på medellång sikt som var på remiss vid årsskiftet 2021—2022 förutsätter en omfattande elektrifiering av trafik- och transportsektorn. Detta kommer att påverka användningen av naturresurserna, eftersom behovet av i synnerhet batterimineraler kommer att öka i och med elektrifieringen. Samtidigt torde elektrifieringen av trafiken minska utsläppen av små partiklar och kväveoxid från trafiken och minimera bullret. Överlag kommer åtgärderna för att ersätta fossil energi med förnybara former av energiproduktion att medföra miljökonsekvenser av varierande omfattning, såväl positiva som negativa, beroende på energiproduktionsmetoden.

I statsrådets färdplan för fossilfria transporter som antogs i maj 2021 tar man upp elektrifieringen av trafiken och anger vilka åtgärder som ska vidtas för att minska utsläppen från trafiken. Enligt färdplanen och den klimatplan på medellång sikt som är under beredning är målet att andelen sålda personbilar som bygger på ny teknik med nollutsläpp eller låga utsläpp ska öka från nuvarande cirka 30 procent till möjligast nära hundra procent fram till 2030. Enligt det färskaste målsceariot för trafiken som använts i klimatplanen, det s.k. WAM-sceariot, kommer det år 2030 att finnas cirka 750 000 eldrivna personbilar i trafik, varav minst hälften kommer att vara renodlade elbilar.

Utsläppsminskningarna enligt klimatlagen och åtgärderna enligt planerna kan öka behovet av att i allt högre grad utnyttja träbaserade produkter, exempelvis träbaserade biodrivmedel. Detta kan i sin tur leda till ökad skogsavverkning. Ökade avverkningar och en effektivare insamling av skogsbiomassa efter avverkning har negativa effekter på skogsekosystemen, skogarnas flora och fauna och skogarnas biologiska mångfald. Ökad avverkning har också negativa konsekvenser för vattendragen. Kväve- och fosforbelastningen från en allt intensivare avverkning medför övergödning av vattendragen medan belastningen av fasta ämnen medför grumling, slamning och igenväxning.

Vid bedömningen av effekterna av biodrivmedel på klimatet bör man beakta det minskade upptaget i sänkan som ytterligare avverkningar medför och som det enligt olika bedömningar kan ta århundraden att kompensera genom användning av biodrivmedel. Dessutom bör man kunna beakta de indirekta effekter som den ökade användningen av biodrivmedel kommer att ha utanför Finland om den också innebär en ökad användning av utländska råvaror. I synnerhet konsekvenserna för markanvändningen i tropikerna bör beaktas. En höjning av distributionsskyldigheten för biobränslen i trafiken och uppvärmningen kan få negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden och kan öka belastningen på vattendragen. Miljökonsekvenserna beror dock på vilka råvaror ökningen av biobränsleproduktionen omfattar.

I den konsekvensbedömning som utarbetats av Finlands miljöcentral konstateras det att målet om klimatneutralitet och ökade sänkor i den föreslagna klimatlagen kan ha en positiv inverkan på Finlands skogsekosystem. Ett minskat tryck på att avverka skog kan främja användningen av skogarna för rekreation och därigenom positivt påverka människors trivsel och välbefinnande.

Sammantaget kan det anses att propositionen till många delar kommer att ha positiva miljökonsekvenser. I och med de nya målen för utsläppsminskningar och sänkor kommer utsläppen och upptagen sannolikt att utvecklas i önskad riktning, vilket bidrar till att främja exempelvis den biologiska mångfalden. I och med elektrifieringen av samhället minskar utsläppen av små partiklar och kväveoxid samt bullerföroreningar från trafiken. Propositionen kan dock indirekt också ha negativa miljökonsekvenser, exempelvis genom ökad brytning av batterimineraler. Genom valet av åtgärder som fastställs i de klimatpolitiska planerna kan man dock bidra till att åtgärderna får möjligast små negativa miljökonsekvenser.

4.2.4 Ekonomiska konsekvenser

Allmänt om de ekonomiska konsekvenserna

För att de klimatpolitiska mål som föreslås i propositionen ska kunna nås måste man i samhället införa åtgärder som leder till minskade utsläpp och/eller ökat upptag i kolsänkor. Åtgärder för att minska utsläppen kan kräva nya investeringar eller anskaffningar och de kan därmed medföra kostnader för de olika aktörerna, exempelvis företagen eller konsumenterna. När de ekonomiska aktörerna ändrar sitt beteende till följd av de valda styråtgärderna har detta ekonomiska konsekvenser som kan observeras också på samhällsnivå. När nya åtgärder planeras kan deras ekonomiska konsekvenser bedömas på förhand med hjälp av modellberäkningar. På detta sätt får man information om exempelvis förväntade förändringar i de centrala parametrarna i energisystemet eller samhällsekonomin. I Finland har de ekonomiska konsekvenserna av klimatpolitiken av hävd bedömts med hjälp av modellberäkningar, i synnerhet när det gäller samhällsekonomin.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av den nationella klimatpolitiken försvåras av att man på EU-nivå har infört flera styrmedel, av vilka i synnerhet systemet för handel med utsläppsrätter har centrala konsekvenser. Således är det ofta mycket svårt att särskilja konsekvenserna av åtgärderna på EU-nivå och konsekvenserna av de nationella åtgärderna. Till exempel EU:s utsläppsminskningens mål fram till 2030 stöder också uppnåendet av Finlands nationella mål.

I 8 § i propositionen föreslås bestämmelser om allmänna krav på planerna, i vilka också ingår krav på att kostnadseffektiviteten ska beaktas vid beredningen av planerna. Kostnadseffektivitet inom klimatpolitiken innebär att man har som ambition att de uppställda målen ska nås med så låga kostnader för samhället som möjligt. Genom att eftersträva kostnadseffektivitet kan man säkerställa att de gemensamma medel som står till förfogande utnyttjas effektivt. Generellt sett har strävan efter kostnadseffektivitet i Finlands klimatpolitik grundat sig på att utsläppsminskningens målen är allmänna snarare än sektorsspecifika och att ekonomiska styrmedel utnyttjas på bred front i syfte att nå målen. Syftet med dessa principer är att säkerställa att marginalkostnaderna för utsläppsminskningarna inte är avsevärt olika inom olika sektorer, vilket ligger i linje med kostnadseffektiviteten. I Finland har man exempelvis redan länge tillämpat en energiskatt som baserar sig på bränslenas koldioxidutsläpp, vilket har bidragit till att förbättra kostnadseffektiviteten inom klimatpolitiken.

Klimatneutralitetsmålet enligt 2 § 1 mom. i denna proposition omfattar utöver utsläppen från utsläppshandels- och ansvarsfördelningssektorn även nettosänkan i markanvändningssektorn. Att klimatmålet fastställs som ett nettoutsläppsmål gör det möjligt att förbättra kostnadseffektiviteten inom klimatpolitiken. I åtgärderna för att uppnå målet kan kostnadseffektiviteten beaktas i fråga om såväl utsläppsminskningen som ökningen av sänkorna.

Med hjälp av ekonomiska styrmedel uppmuntras aktörerna att minska utsläppen genom att prioritera de mest kostnadseffektiva åtgärderna, vilket leder till att kostnaderna minimeras på ett övergripande plan. Olika åtgärder för att minska utsläpp kan avvika betydligt från varandra när det gäller kostnadseffektiviteten. Exempelvis energisparåtgärder kan medföra negativa kostnader, det vill säga de är redan i sig lönsamma. Däremot kan till exempel anskaffningsstöd för elbilar vara en mycket dyr åtgärd om man ser till enbart kostnadseffektiviteten. Det kan i vissa fall vara motiverat att avvika från kostnadseffektivitetsprincipen om man exempelvis behöver ta hänsyn till effekterna av klimatåtgärderna på inkomstfördelningen eller den allmänna acceptansen för åtgärderna inom någon sektor. Till exempel målet i det föreslagna 2 § 3 mom. om att klimatåtgärderna ska vara rättvisa kan kräva att man i vissa situationer gör avsteg från kostnadseffektivitetsprincipen.

Bedömningen av kostnadseffektiviteten är förknippad med olika utmaningar. Kostnaderna för utsläppsminskningsåtgärderna förändras i regel på lång sikt, vilket också påverkar åtgärdernas kostnadseffektivitet. På lång sikt kan ett visst styrmedel som exempelvis koldioxidskatt vara förknippat med dynamiska effekter som leder till nya tekniska lösningar för minskning av utsläpp. Eftersom det i propositionen har ställts upp såväl kortfristiga som långsiktiga mål bör man sträva efter att även granska kostnadseffektiviteten för politiken på ett motsvarande sätt. Detta är dock förenat med vissa svårigheter på grund av att det inte har beslutats om några politiska verktyg på lång sikt. Klimatåtgärderna kan dessutom medföra sidovinster som i praktiken sänker kostnaderna för åtgärderna. Ett exempel på detta är minskningen av andra utsläpp i samband med minskningen av klimatutsläppen. Det kan vara svårt att uppskatta kostnaderna om kostnader uppkommer på flera ställen i värdekedjan. Det är rätt vanligt att flera styrmedel används parallellt, och det kan då vara svårt finna ett lämpligt förfarande för att fördela kostnaderna mellan dem.

De ekonomiska konsekvenserna av propositionen beskrivs närmare i de följande avsnitten. De viktigaste ekonomiska konsekvenserna rör samhällsekonomin, företagen, hushållens ställning och den offentliga ekonomin.

Konsekvenser för samhällsekonomin

De klimatåtgärder som vidtas för att nå de utsläppsminskningsmål som anges i propositionen kommer att ha konsekvenser för samhällsekonomin. Dessa konsekvenser är summan av flera faktorer. Vid bedömningen av konsekvenserna för samhällsekonomin bör det noteras att konsekvenserna även kan vara olika beroende på det tidsspänn som konsekvensbedömningen gäller. Dessutom är det skäl att notera att även det att man inte agerar alls, det vill säga inte vidtar några klimatåtgärder, kan medföra betydande kostnader på lång sikt.

Konsekvenserna för samhällsekonomin uppkommer av de extra kostnader som de behövliga åtgärderna medför och som ökar i och med de nya målen för minskning av utsläppen, samt av den ekonomiska styrning genom vilken man skapar incitament för åtgärderna. Kostnaderna för åtgärderna uppkommer framför allt av extra investeringar i teknik. Investeringarna förnyar produktionsstrukturen i ekonomin, vilket kan leda till betydande effektivisering och också till nya möjligheter när ekonomin elektrifieras och elproduktionen blir utsläppsfri. Många av de investeringar som är nödvändiga kommer att kräva stöd för att de ska kunna genomföras snabbt. Ny teknik ersätter fossila bränslen också inom produktionen, vilket ökar energi- och materialeffektiviteten inom produktionen. Dessutom elektrifieras fordonsparken, vilket ännu under de närmaste åren kommer att märkas i form av extra kostnader.

Inom ansvarsfördelningssektorn är trafiken och transportererna den största utsläppskällan och de hör till området för den plan på medellång sikt som avses i propositionen. Halveringen av trafikutsläppen och elektrifieringen av trafiken förutsätter investeringar i energiproduktion och laddningsinfrastruktur. Med tanke på samhällsekonomin är konsekvenserna av elektrifieringen av trafiken rätt måttliga. Den planerade halveringen av trafikutsläppen har också konsekvenser för statsfinanserna via intäkterna från punktskatten på bränslen.

Avsikten är att avståendet från oljeuppvärmning i bostadshus och kommunala fastigheter ska påskyndas ytterligare med hjälp av de riktlinjer som ingår i klimatplanen på medellång sikt. Staten beviljar redan nu stöd för de investeringar som behövs för att man i småhus och kommunala byggnader ska kunna övergå från oljeuppvärmning till andra uppvärmningsformer. Även om det på lång sikt rör sig om en lönsam investering har avståendet från oljeuppvärmning skett förhållandevis långsamt. Stödet för investeringar medför utgifter för statsfinanserna men ökar samtidigt den ekonomiska aktiviteten till följd av effekterna på sysselsättningen och anskaffningen av utrustning. För samhällsekonomin har stödåtgärderna relativt små konsekvenser.

I VTT:s rapport om de olika utsläppsminskningarna har man bedömt att effekterna på nationalprodukten av det utsläppsminskningssmål på 60 procent som föreslås till 2030 till många delar är positiva fram till 2030, men senast 2050 kommer nationalprodukten att vara en dryg procent lägre än i basscenariot. På basis av bedömningarna kommer de ytterligare investeringarna inom energisektorn och industrin att medföra att nationalprodukten ökar från 20-talet fram till mitten av 40-talet, men den extra kostnaden för utsläppsminskningarna kommer att minska hushållens köpkraft, varvid konsumtionsefterfrågan minskar. Nivån på hushållens konsumtion kommer år 2030 att vara 1,4 procent lägre och år 2050 3,8 procent lägre än i basscenariot. Eftersom den motsvarande tillväxteffekten är -2 procentenheter år 2030 och -2,7 procentenheter år 2050, kommer den minskade konsumtionens tillväxteffekt att vara måttfull. Enligt de kalkyler som ingår i VTT:s rapport kommer sysselsättningen att öka i synnerhet inom byggande, energiproduktion och förädling medan den kommer att minska på många håll inom servicesektorn, eftersom investeringarna riktar sig till exportbranscherna. Sysselsättningen inom servicesektorn bedöms minska, eftersom den arbetskraftsprognos från Statistikcentralen som använts vid analysen anger att det totala antalet sysselsatta kommer att börja minska och de sysselsatta kommer att placera sig inom industrin och energiproduktionen. Inom industrin beräknas antalet sysselsatta öka med cirka 6 600 jämfört med basscenariot och inom primärproduktionen med cirka 1 300 och inom energiproduktionen med mer än 9 000. Däremot kommer närmare 30 000 arbetstillfällen att försvinna inom servicesektorn, handeln och transportererna, och totalt kommer det 2050 att finnas cirka 13 600 färre sysselsatta än i basscenariot.

När man granskar propositionens ekonomiska konsekvenser kan man också göra en bedömning av de eventuella dynamiska effekterna. Med detta avses att stiftandet av lagen kan påverka planeringen och innovationsverksamheten hos aktörer utanför statsförvaltningen. Positiva dynamiska effekter kan uppstå om aktörerna upplever att den nya lagen tydligare än hittills anger riktmärkena för den framtida utvecklingen, vilket sporrar dem till att utveckla nya lösningar för begränsa klimatförändringar eller främja anpassningen till dem. De planer som anges i lagen och åtgärderna i dem kan därmed ge upphov till betydande dynamiska effekter, vilket understryker vikten av att en konsekvensbedömning av planerna.

Verkställigheten av de klimatpolitiska planerna kan ha betydande samhällsekonomiska konsekvenser exempelvis genom de åtgärder som anges i planerna eller genom övrig materiellrättslig lagstiftning, men dessa konsekvenser kommer att utredas i samband med bedömningen av konsekvenserna av dessa verktyg. Avsikten är att de ekonomiska konsekvenserna av planerna enligt klimatlagen även i fortsättningen ska bedömas separat i samband med utarbetandet av varje

plan. När åtgärderna konkretiseras i samband med de klimatpolitiska planerna vore det ändamålsenligt att också i samband med dessa sträva efter att bedöma klimatpolitiken i ett totalekonomiskt perspektiv. Till exempel i samband med den klimatplan på medellång sikt som just nu bereds har man bedömt de ekonomiska konsekvenserna och övriga konsekvenserna av det åtgärdsprogram som ingår i planen. I konsekvensbedömningen har man strävat efter att granska såväl konsekvenserna av planen som helhet som konsekvenserna av vissa centrala enskilda åtgärder.

Sammantaget har propositionen komplexa konsekvenser för samhällsekonomin. På lång sikt kan de samhällsekonomiska konsekvenserna uppskattas vara i någon mån negativa. Samtidigt ökar graden av osäkerhet i konsekvensbedömningen med tiden. Det mål om att minska utsläppen med 60 procent till 2030 som ställs upp i propositionen kan dock anses vara motiverat även ur en ekonomisk synvinkel, eftersom det har visat sig att redan ett stramt medelfristigt klimatmål påskyndar de strukturella förändringar som krävs för att samhället ska utvecklas i riktning mot klimatneutralitet. Det utsläppsminskingsmål på 60 procent som föreslås i propositionen främjar klart uppnåendet av målet om klimatneutralitet senast 2035. Överlag är det ur samhällsekonomisk synvinkel positivt att man ställer upp nya etappmål, eftersom detta ökar klimatpolitikens förutsägbarhet.

Konsekvenser för företagen

Propositionens konsekvenser för företagen beror på hur de klimatåtgärder som fastställs i de i lagen avsedda planerna genomförs. De valda styrmedlen, den tekniska utvecklingen samt konsumenternas och företagets beteende påverkar marknaden. Konsekvenserna för företagen och samhällsekonomin är måttfulla om klimatåtgärderna genomförs kostnadseffektivt och optimalt. Samtidigt ökar åtgärderna för att begränsa klimatförändringen företagens affärsmöjligheter i fråga om rena lösningar. Konsekvenserna för företagen beror på företagets bransch och företagsmodell. För enskilda branscher eller enskilda företag kan förändringen vara å ena sidan mycket stor eller å andra sidan mycket liten. Enligt VTT:s utredning om ett klimatneutralt Finland 2035 där det läggs fram scenarier och konsekvensbedömningar förutspås ny affärsverksamhet uppstå särskilt inom energiteknik och metallindustri. På branschnivå har företagen i Finland i rätt stor utsträckning gjort åtaganden om att utifrån sina färdplaner uppnå klimatneutralitet. Inom flera branscher kommer det att krävas ny teknik och omfattande investeringar för att åstadkomma en betydande minskning av utsläppen. På basis av EU:s nya taxonomiregler, det vill säga kriterierna för hållbar finansiering, kan finanssektorn för egen del främja en grön omställning och genomförandet av de investeringar som den förutsätter.

Klimatpolitikens konsekvenser för företagen märks särskilt inom energisektorn, där utfasningen av fossila bränslen framskrider snabbt bland annat till följd av EU:s utsläppshandel. I Finland omfattas stora och medelstora företag med stora utsläpp i regel av utsläppshandeln. Små företag står utanför utsläppshandeln, men de omfattas av energiskatt utifrån de utsläpp de orsakar. Konsekvenserna av utsläppshandeln för företagets konkurrenskraft har beaktats genom de regler i utsläppshandelssystemet som gäller koldioxidläckage. Energiskatterna och priset på utsläppsrätten höjer kostnaderna, vilket sporrar aktörerna att börja använda utsläppsnål teknik. Genom att flytta tyngdpunkten i beskattningen från beskattning av arbete till beskattning av utsläpp kan man sänka skatterna på företagande och arbete, vilket uppmuntrar aktörerna att erbjuda arbetstillfällen och ökar tillväxten. Förändringen gynnar exempelvis de företagare som erbjuder lösningar med bioenergi och värmepumpar och företagarna i deras leveranskedjor samt de företag som utför installationsarbeten inom el och förnybar energi. Dessa företag som erbjuder nya lösningar kan få stärkt konkurrenskraft till följd av de skärpta utsläppsminskingsmålen. De finländska företagens koldioxidhandavtryck, det vill säga utbudet av lösningar som bidrar till ut-

släppsminskningar, kan enligt olika bedömningar vara betydande. Företagen kan spara energikostnader genom att minska förbrukningen under perioder med högt elpris och genom att utnyttja smarta elnät och energieffektiva lösningar. Exempelvis eluppvärmningen kan med hjälp av automatisering stängas av i kontor eller lagerbyggnader för en bestämd tid.

Utfasningen av fossila bränslen kommer att leda till en kraftigare elektrifiering av samhället. Detta skapar affärsmöjligheter, men utgör en utmaning för trafik- och transportsektorn och de företag som använder dess tjänster. Den tunga trafiken kan gradvis övergå till att använda förnybar diesel eller biogas. Att minska utsläppen från arbetsmaskiner och industriprocesser kan vara en långsam och dyr process. Samtidigt kan de företag som är verksamma inom exempelvis avverkningskedjan och skogsindustrin få ökade affärsmöjligheter.

Efterfrågan på utsläppsnåla produkter förväntas öka, vilket öppnar upp möjligheter för olika branscher och skapar ett tryck på klimatåtgärder också hos andra aktörer i värdekedjan, exempelvis logistiken.

Inom många branscher är den ekonomiska miljön utsatt för ställvis mycket snabba förändringar som delvis är svåra att förutse. Detta gör det svårare att bedöma propositionens konsekvenser för företagen. Som en öppen ekonomi är Finland nära sammanlänkad med den globala ekonomin och globala värdekedjor, vilket innebär att den internationella utvecklingen påverkar företagsverksamheten i Finland. Den klimatpolitik som drivs inom EU och i andra stater har konsekvenser även för Finland.

Konsekvenser för hushållen

Genomförandet av de klimatpolitiska planer som föreslås i denna proposition kan ha många slags ekonomiska konsekvenser för hushållen och konsumenterna. Enligt en undersökning som gällde klimatpolitikens effekter på inkomstfördelningen (Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:49, presentationsblad på svenska) kan man se effekter på inkomstbildningen (löneinkomster och sysselsättning, kapitalinkomster, subventioner och understöd) eller konsumtionen (eventuella förändringar i beskattningen, energianvändningen i olika produktkategorier, andra faktorer som påverkar varornas priser). Enligt undersökningen beror konsekvenserna på hushållets inkomstgrupp, konsumtionsstrukturen för hushållet (exempelvis transporternas andel av konsumtionen), hushållets socioekonomiska ställning (exempelvis yrke) och livssituation samt på boendeorten. Konsekvenserna beror dessutom på hur hushållen reagerar på den klimatpolitiska styrningen, exempelvis på användningen av ekonomiska styrmedel. Genom att välja utsläppsnålare alternativ kan hushållen i många fall lindra de ekonomiska konsekvenserna.

Om priserna på drivmedel och uppvärmningsbränslen stiger, exempelvis på grund av skyldigheten att distribuera biodrivmedel eller på grund av en höjning av energiskatterna och/eller utsläppsavgifterna, kommer detta klart att återspeglas i hushållens konsumtion och de tjänster som hushållen använder. Effekten kommer att vara progressiv i fråga om konsumtionen i det avseendet att hushåll med höga inkomster, som förbrukar mer energi och konsumerar fler energiintensiva tjänster, kommer att betala mer än hushåll med låga inkomster, som konsumerar mindre.

I en rapport från Finlands miljöcentral, Carbon Footprint and Raw material Requirement of public Procurement and Household Consumption in Finland — Results from the ENVIMAT-model (Finlands miljöcentrals rapporter 15/2019, sammandrag på svenska), konstateras det att höginkomsthushållens konsumtion i genomsnitt är mer energiintensiv än i andra hushåll. Enligt rapporten är det konsumtionsstrukturen som bestämmer hushållens koldioxidfotavtryck: koldioxidfotavtrycket från transporter och rörlighet korrelerar positivt med inkomsterna, och också

koldioxidfotavtrycket från boende (uppvärmning och el) är större i de högre inkomstklasserna. Också bostadsorten har betydelse: särskilt i städernas kransområden och på den stadsnära landsbygden är koldioxidfotavtrycket från hushållens konsumtionsutgifter högre än genomsnittet. I synnerhet beskattningen av drivmedel ser ut att belasta höginkomsthushållen, som använder en större andel av sina inkomster till transportkostnader än vad låginkomsthushållen gör.

I bedömningen av konsekvenserna för hushållen bör det beaktas att låginkomsthushåll omfattas av olika inkomstöverföringar och sociala förmåner. Eftersom dessa förmåner har indexerats i förhållande till konsumentpriserna kompenseras låginkomsthushållen för exempelvis de höjda energi- och bränslekostnaderna. Konsekvenserna för hushållen beror blanda annat på nivån på de indexbundna inkomstöverföringarna och på hur intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätterna inom utsläppshandeln fördelas. Exempelvis kostnaderna för oljeuppvärmning belastar i huvudsak dem som bor i ägarbostad; statistiska uppgifter visar att också låginkomsttagare som bor i ägarbostad har en betydligt högre disponibel inkomst efter boendekostnaderna än låginkomsttagare som bor på hyra. I en jämförelse av förmögenhetsnivåerna i låginkomsthushåll är låginkomsthushåll som bor i ägarbostad klart förmögnare än låginkomsthushåll som bor på hyra. Detta ger en riktgivande bild av den relativa ställningen för dem som eldar med olja, eftersom hus som har oljeuppvärmning i huvudsak är egna hemshus, och hushåll som bor i egna hemshus kan antas ha i genomsnitt större penninginkomster och förmögenhet och högre boendekostnader än andra som bor i ägarbostad.

För närvarande kan man få stöd av statliga medel för att avstå från oljeuppvärmning. Understödet riktas till hushåll som övergår från oljeuppvärmning till värmesystem med låga utsläpp, exempelvis jordvärmepumpar. År 2022 infördes dessutom en höjning av hushållsavdraget som gäller arbetskostnaderna i anslutning till avstående från oljeuppvärmning. Höjningen av hushållsavdraget minskar i någon mån statens skatteinkomster. För att avstå från oljeuppvärmning har hushållen tillgång till två alternativa stödformer, nämligen direkt understöd eller hushållsavdrag. Vilken stödform som är ekonomiskt mer lönsam beror på omständigheterna i varje enskilt fall. Oljeuppvärmning är redan i nuläget den klart dyraste uppvärmningsformen för egna hemshus, och att avstå från den är lönsamt också utan statsunderstöd eller skatteavdrag.

Enligt den undersökning där man utredde klimatpolitikens effekter på inkomstfördelningen har sänkningen av elskatten, utfasningen av skatteåterbäringarna till energiintensiva företag och höjningen av skatten på uppvärmningsbränslen ytterst små effekter på inkomstfördelningen. Som helhet förefaller beskattningen av drivmedlen inte vara särskilt regressiv. Enligt ett forskningsprojekt där man bedömde konsekvenserna av skattestöd till diesel (Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:4, presentationsblad på svenska) finns det i forskningslitteraturen belägg för att det i områden med låginkomsttagare och i glesbygdsområden finns mindre flexibilitet i efterfrågan på drivmedel, det vill säga dessa hushåll reagerar inte lika starkt som andra hushåll på förändringar i bränslepriset. I detta perspektiv kommer en höjning av skatten på drivmedel sannolikt att i högre grad belasta låginkomsttagare och landsbygdsinvånare.

Hushållens köpkraft och konsumtionsefterfrågan kan även stödjas genom bland annat anskaffnings- och konverteringsstöd som avser personbilar med låga utsläpp samt genom stöd för avstående från oljeuppvärmning. Att man stöder sådana investeringar har också ansetts främja en rättvis omställning, om stöden riktas till ekonomiskt svaga hushåll.

För att påskynda elektrifieringen av trafiken beviljar staten för närvarande understöd för anskaffning av renodlade elbilar. Syftet med anskaffningsstödet är att öka hushållens efterfrågan på elbilar i förhållande till efterfrågan på förbränningsmotorbilar. Med hjälp av anskaffnings-

stödet kan man få ner livscykelkostnaderna för renodlade elbilar till samma nivå som motsvarande kostnader för förbränningsmotorbilar. För att göra elbilar mer attraktiva har det även gjorts andra skattemässiga justeringar. För närvarande kan man få stöd för anskaffning av en renodlad elbil som kostar högst 50 000 euro. Syftet med denna begränsning har varit att undvika att stödet riktas till de hushåll som har de högsta inkomsterna.

De eventuella effekterna på inkomstfördelningen kan balanseras genom att man riktar om beskattningen och kompenserar skadliga effekter med åtgärder i den övriga beskattningen. Ett exempel på en sådan kompensation är att en stegring av konsumentpriserna till följd av sådana politiska åtgärder som krävs med hänsyn till målen enligt klimatlagen kompenseras genom att man sänker inkomstskatten med särskild tyngdpunkt på hushåll med låga och medelstora inkomster.

Några plötsliga kostnadseffekter för hushållen är sannolikt inte att förvänta, eftersom avsikten är att åtgärderna ska genomföras stegvis. På längre sikt kommer användningen av fossil energi att bli dyrare samtidigt som ersättande, utsläppsnåla alternativ kommer att bli billigare. Målen i propositionen och verkställandet av de klimatpolitiska planerna kommer att styra utvecklingen i riktning mot ett koldioxidsnålt samhälle, där det är lättare och mer acceptabelt för hushållen att minska utsläppen.

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

De föreslagna nya delmålen i klimatlagen ökar förutsägbarheten och bidrar till att skapa kontinuitet och långsiktighet i klimatpolitiken. Förutsägbarhet är viktigt också med tanke på de statsfinansiella konsekvenserna av klimatpolitiken och beredskapen för statsfinansiella risker. Enligt en utredning om klimatmålen och hållbarheten i statsfinanserna som Statens revisionsverk låtit göra (Statens revisionsverks utredningar 3/2020, på finska) kan klimatpolitiken exempelvis ändra konjunkturdynamiken i samhällsekonomin, orsaka störningar på finansmarknaden och påverka värdet av statens innehav. Det finns skäl att beakta och begränsa olika långsiktiga risker även i inkomstfördelnings-, regional- och investeringspolitiken. Att inte vidta några åtgärder alls kan på motsvarande sätt medföra betydande risker. Bland annat dessa aspekter talar för att klimatperspektivet bör beaktas i den långsiktiga planeringen av statsfinanserna.

Hur klimatpolitiken som helhet, och också propositionen med förslag till klimatlag, kommer att påverka statsfinanserna beror i hög grad på de styrmedel som väljs. Om klimatåtgärderna genomförs på ett kostnadseffektivt sätt kommer klimatpolitiken sannolikt att få endast små konsekvenser för statsfinanserna. I en kostnadseffektiv klimatpolitik är kostnaderna små jämfört med exempelvis de åldersrelaterade utgifter som definierar hållbarhetsgapet. Den ekonomiska strukturomvandling som hänger samman med en ambitiös klimatpolitik kan förutsätta ökad ekonomisk styrning, vilket kan förbättra statsfinanserna åtminstone på kort sikt. Samtidigt kan de investeringar som krävs för en strukturomvandling som bygger på klimatneutralitet, exempelvis elektrifieringen av trafiken, vara i behov av olika stöd. En del av de investeringar som klimatpolitiken förutsätter riktas till den offentliga sektorn (till exempel trafik- och transportinfrastrukturen). Detta kan leda till motstridiga tryck på statsfinanserna. Det stöd som krävs när ny teknik införs kan i initialskedet belasta statsfinanserna, men tekniken kommer att öppna för en exportdriven tillväxt i ett senare skede, varvid statsfinanserna snabbt kommer att vara i balans. På längre sikt har tryggheten av den ekonomiska tillväxten en positiv inverkan även på statsfinanserna.

Regeringen enades hösten 2021 om vissa stöd för att främja de investeringar som krävs för en strukturomvandling som bygger på klimatneutralitet. Hållbar ekonomisk tillväxt och grön omställning påskyndas genom att bevillningsfullmakten för energistöd höjs med 453 miljoner euro.

För understöd för avstående från oljeuppvärmning i småhus, kommuner, församlingar och föreningar reserveras det sammanlagt 70 miljoner euro, och för en utvidgad infrastruktur för laddning av elbilar och ett nätverk för tankstationer för gas samt för andra lösningar som avser fossilfria transporter reserveras det cirka 75 miljoner euro. Dessa stöd åskådliggör den nivå på vilken staten främjar uppnåendet av målet om klimatneutralitet och uppfyllandet av internationella åtaganden.

I Finland används årligen, beroende på vilken beräkningsmetod som används, 30—50 miljarder euro till offentliga upphandlingar. I Finland finns det cirka 2 800 självständiga upphandlande enheter. De upphandlingar och investeringar som dessa genomför orsakar enligt Finlands miljöcentral nästan en femtedel av Finlands konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser. De största utsläppen orsakas av upphandling av el och värme samt av byggnadstjänster, reparation och underhåll av jord- och vattenbyggnadskonstruktioner samt av rese- och transporttjänster. Offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att främja såväl uppfyllelsen av klimatmålen som marknaden för klimat- och miljövänliga produkter och tjänster. Den växande marknaden ökar sysselsättningen i regionerna, bidrar till att öka exporten av högteknologiska produkter och tjänster och ger staten ökade skatteintäkter.

Propositionen har inga direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna, eftersom kommunerna inte åläggs några skyldigheter i propositionen. I praktiken genomför kommunerna dock många klimatåtgärder på eget initiativ, och exempelvis de föreslagna utsläppsminskningsmålen kan komma att styra kommunernas verksamhet. Kommunernas åtgärder kan vara inriktade på exempelvis markpolitik och planläggning, inom ramen för vilka man kan bygga en tätare samhällsstruktur och smarta, koldioxidsnåla och modifierbara byggnader. Dessutom har kommunerna möjlighet att reservera områden för investeringar i ren teknik och för kolbindning. För att minska utsläppen från trafiken strävar många kommuner efter att öka möjligheterna att ladda elbilar samt att förbättra utbudet av kollektivtrafik och skapa fungerande infrastruktur för lätt trafik. De nya klimatmålen kan ytterligare påskynda denna utveckling. På grund av utsläppshandeln och de nationella åtgärderna blir kommunerna och de kommunägda bolagen småningom tvungna att avstå från fossila bränslen i produktionen av fjärrvärme och el. Detta skulle innebära en omställning till att använda förnybara och icke-fossila bränslen samt investeringar i ren energiproduktion såsom vind- och solkraftverk, värmepumpar och geotermisk energi. Kommunens klimatåtgärder kan också medföra ekonomiska inbesparingar, vilket vissa kommuner som varit banbrytare inom klimatarbetet har visat.

4.2.5 Konsekvenser för myndigheterna

De mest betydande konsekvenserna för myndigheterna av den föreslagna klimatlagen rör ministerierna och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Propositionen har omedelbara konsekvenser för myndigheternas verksamhet, eftersom den ålägger ministerierna nya uppgifter och förutsätter att ministerierna ändrar sina förfaranden till exempel när det gäller beaktande av samernas rättigheter och av delaktighet. De föreslagna nya klimatmålen påverkar också beredningen av de klimatpolitiska planerna, eftersom klimatmålen utgör utgångspunkten för beredningen. De nya uppgifter och mål som tas in i lagen kan också medföra behov av kompetensutveckling vid ministerierna.

I planeringssystemet föreslås flera ändringar som har konsekvenser för ministeriernas uppgifter. För det första föreslås det i propositionen att det åtminstone varannan valperiod ska utarbetas en ny plan för markanvändningssektorn, som jord- och skogsbruksministeriet ska ansvara för. Den nya planen samt genomförandet, uppföljningen och rapporteringen av den föranleder hos jord- och skogsbruksministeriet ett permanent behov av personalresurser, som beräknas uppgå till 3 årsverken.

Kraven på innehållet i den nationella anpassningsplanen föreslås bli preciserade så att planen också omfattar en regional och förvaltningsövergripande granskning. Intervallet för utarbetandet av planen föreslås bli förkortad så att planen i fortsättningen ska utarbetas minst varannan valperiod, när den för närvarande ska utarbetas minst vart tionde år. Med beaktande av de preciseringar av beredningen av anpassningsplanen som ingår i propositionen kommer ändringen emellertid ett medföra ett resursbehov omfattande 2 årsverken vid jord- och skogsbruksministeriet. Dessutom medför de ändringar i planen för markanvändningssektorn och anpassningsplanen som beskrivs ovan ett permanent resursbehov som beräknas uppgå till 1 000 000 euro.

Det föreslås ändringar i de allmänna kraven på de klimatpolitiska planerna. I fortsättningen ska det i enlighet med 8 § ställas ett nytt krav på att man vid beredningen av planerna ska beakta de eventuella konsekvenserna de har för den biologiska mångfalden. Beaktandet av den biologiska mångfalden kan i viss mån förutsätta sådan ny kompetens som ministerierna för närvarande inte förfogar över, eftersom det rör sig om ett nytt krav i förhållande till den gällande klimatlagen. Kompetensutvecklingen kan dock skötas inom ramen för ministeriernas befintliga resurser.

Enligt förslaget ska klimatårsberättelsen utvecklas i en mer strategisk och heltäckande riktning i överensstämmelse med nuvarande praxis. Därmed ska exempelvis markanvändningssektorn tas in i årsberättelsen, och i fortsättningen ska det varje år i behövlig omfattning rapporteras om anpassningen. Dessutom ska det föreskrivas om en skyldighet att informera i samband med att klimatårsberättelsen lämnas. Ändringen medför för miljöministeriets del ett ökat resursbehov omfattande 0,5 årsverken. Den kommer också att föranleda ett litet resursbehov vid kommunikationsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet. Kommunikationsministeriets behov av ökade resurser kan täckas inom ramen för de befintliga resurserna. Jord- och skogsbruksministeriets ytterligare behov har inkluderats i ovan nämnda beskrivningar av behov som gäller årsverken och resurser.

För att främja samekulturen och stödja beredningen av planerna föreslås i propositionen att det inrättas ett nytt organ, nämligen det samiska klimatrådet. Eftersom avsikten är att miljöministeriet ska svara för organiseringen av arbetet i det samiska klimatrådet kommer miljöministeriets behov av permanenta resurser att vara uppskattningsvis 0,5 årsverken. Dessutom kommer organiseringen av det samiska klimatrådet och de ovan beskrivna skyldigheterna i anslutning till klimatårsberättelsen samt även den klimatpolitiska planen på medellång sikt att medföra ett permanent resursbehov vid miljöministeriet, som beräknas uppgå till 400 000 euro. Behovet av ytterligare finansiering för det samiska klimatrådets del föranleds delvis av det kommer att behövas en samordnare för att organisera klimatrådets verksamhet. Till medlemmarna i klimatrådet kommer det dessutom att betalas ett eventuellt årligt arvode. Det ministerium som bereder planen kommer också att ha ett litet behov av tilläggsresurser för involverandet av det samiska klimatrådet under beredningen och för behandlingen av klimatrådets utlåtanden. Dessa utgifter kan dock täckas med ministeriernas befintliga resurser.

Med stöd av 14 § i lagförslaget ska myndigheten i fortsättningen i samband med beredning av varje plan föra förhandlingar med sametinget. Ministerierna ska således i fortsättningen förhandla med sametinget oberoende av exempelvis innehållet i planen eller de faktiska konsekvenserna av planen för samekulturen.

I och med den nya och mer omfattande förhandlingsplikten behöver det reserveras finansiering för organiseringen av förhandlingarna. Kostnader uppstår av de tekniska arrangemangen, av tolkningstjänster och av eventuella resekostnader. Exempelvis de förhandlingar med sametinget som fördes med hjälp av distansförbindelser i samband med reformen av klimatlagen kostade mellan 300 och 1 000 euro per evenemang.

Propositionen innehåller också ett nytt mål som gäller främjandet av samernas rättigheter. Enligt målet är syftet med lagen och planeringssystemet att bidra till att trygga samernas förutsättningar att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Beaktandet av målet kan förutsätta sådan ny kompetens som ministerierna för närvarande inte förfogar över i någon större omfattning. Även de övriga förslagen i propositionen som gäller samerna kan förutsätta att ministerierna utvecklar sin kompetens. Detta kan ske exempelvis genom utbildningar.

Propositionen innehåller också ett nytt mål, enligt vilket lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken ska bidra till att säkerställa rättvisa klimatåtgärder. Beaktandet av rättviseaspekten kan kräva kompetensutveckling och föranleda nya informationsbehov vid ministerierna. Kompetensutvecklingen kan dock skötas inom ramen för ministeriernas befintliga resurser.

Bestämmelsen i 5 § som gäller de statliga myndigheternas främjandeplikt är av betydelse med tanke på konsekvenserna för myndigheterna, och bestämmelsen föreslås nu bli preciserad. De nya uppgifter som gäller markanvändningssektorn och anpassningen till klimatförändringar medför ett behov av extra resurser också vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. Med beaktande av att de statliga myndigheterna ska främja genomförandet av de mål, planer och granskningar enligt den föreslagna lagen som gäller sankorna inom markanvändningssektorn samt anpassningen till klimatförändringar, kommer ändringen att medföra ett resursbehov på 12 årsverken vid närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Resursbehovet för 2022 består av anslaget för det samiska klimatrådet (200 000 euro) till miljöministeriet. Till övriga delar kommer anslagsbehoven att fördelas på 2023 och därefter.

Närmare riktlinjer om anslagen kommer att utfärdas som en del av de processer som gäller planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

4.2.6 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

I den nya klimatlagen föreslås flera förslag som påverkar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Propositionen innehåller flera bestämmelser som gäller samernas rättigheter. I propositionen föreslås bestämmelser om ett mål att bidra till att trygga samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Dessutom föreslås bestämmelser om ett nytt, samiskt klimatråd och om att myndigheterna vid beredningen av planerna enligt klimatlagen ska förhandla med sametinget och begära utlåtande av skoltarnas byastämma. Bestämmelsen genomför det som föreskrivs om samernas rättigheter i 17 § 3 mom. i grundlagen och kommer att innebära att samernas språk och kultur i högre grad beaktas inom statsförvaltningen inom tillämpningsområdet för klimatlagen. Sametingets och skoltarnas byastämmas påverkansmöjligheter kommer att förbättras i och med att det i samband med beredningen av respektive plan ska föras förhandlingar med sametinget och begäras utlåtande av skoltarnas byastämma.

I propositionen föreslås det att det inrättas ett nytt samiskt klimatråd, som statsrådet ska utse för viss tid. Syftet med det samiska klimatrådet ska vara att ta fram kunskapsunderlag om sådana aspekter i planerna som är relevanta med tanke på främjandet av samernas rättigheter. Genom klimatrådet kommer man att främja att samisk traditionell kunskap beaktas i beredningen av åtgärderna i planerna enligt klimatlagen och stärka dialogen mellan myndigheterna, forskarsamhället och samerna. Bestämmelsen kommer att stärka samernas rättigheter och deras påverkansmöjligheter inom klimatpolitiken. Samernas relation till naturen och deras traditionella kunskaper i dessa frågor kan gagna också andra än samerna själva. De flesta delområden inom den samiska kulturen och de samiska näringarna har ett direkt samband med klimatet och naturen. Klimatförändringarna har snabbare och mer påtagliga effekter i den arktiska regionen än i resten

av landet. Klimatförändringen har huvudsakligen negativa konsekvenser för renskötelsen, som är samernas traditionella näring. Samtidigt kan det vara en utmaning att samordna exempelvis renskötelsen med åtgärderna för att begränsa klimatförändringar, exempelvis med projekt för förnybar energi.

Propositionen har också konsekvenser för rätten till inflytande. När det gäller beredningen av planerna breddar lagförslaget allmänhetens möjligheter att delta så att människorna får möjlighet att delta också på annat sätt än skriftligen, vilket kommer att främja jämlikheten. Att det ges mångsidiga möjligheter att delta förbättrar dels barns och ungas rätt till inflytande, dels delaktigheten för personer med funktionsnedsättning och äldre personer. Med hjälp av bestämmelsen kan olika befolkningsgruppers behov och synpunkter bättre identifieras och beaktas. I lagen åläggs dessutom en skyldighet att i tillräcklig utsträckning informera allmänheten om klimatårsberättelsen. Detta kommer att förbättra allmänhetens tillgång till information och därigenom människornas möjligheter att delta och påverka.

Olika människor kan ha olika digital kompetens och olika förutsättningar att delta till exempel i webbsamråd. Omfattande samråd där man använder olika metoder för deltagandet kommer att bidra till att främja jämlikheten. Det vore viktigt att ägna uppmärksamhet åt att finna lämpliga sätt för olika befolkningsgrupper att delta i och påverka klimatpolitiken. Genom att erbjuda andra former för deltagandet än exempelvis webbsamråd kan man se till att deltagandet är tillgängligt exempelvis för äldre personer. I praktiken inverkar också exempelvis språkkunskaper på människors möjligheter att delta i samråd och framföra sin åsikt.

I de undersökningar och utredningar som gjorts av FN:s människorättsorgan har man bedömt att klimatförändringarna redan nu, men i synnerhet i framtiden, påverkar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Propositionen kan anses ha konsekvenser för tillgodoseendet av kommande generationers och barnens rättigheter, eftersom målet om klimatneutralitet, alltmer ambitiösa åtgärder för att minska utsläpp och tillräckliga anpassningsåtgärder kommer att främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på lång sikt. Det bör dock noteras att konsekvenserna på lång sikt är förenade med osäkerhet i fråga om hur väl utsläppsmålen de facto kan trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Hur kommande generationers rättigheter tillgodoses beror också på hur man lyckas med de internationella klimatåtgärderna, eftersom det rör sig om ett globalt fenomen.

I propositionen ingår ett nytt mål enligt vilket syftet med lagen och planeringssystemet är att bidra till att säkerställa rättvisa klimatåtgärder. Beaktandet av rättviseaspekten kan främja transparensen i klimatpolitiken och öka acceptansen för klimatåtgärderna. Det nya målet ska nås exempelvis genom det förfarande med samråd och utlåtanden som föreslås i 13 § samt genom konsekvensbedömningar där man uppmärksammar olika befolkningsgrupper. Genom en klimatpolitik som beaktar rättviseaspekten kan man öka acceptansen för klimatåtgärderna och försöka säkerställa att den klimatpolitik som bedrivs inte får negativa konsekvenser för exempelvis sysselsättningen, medborgarnas delaktighet eller olika regioner och inte heller ökar ojämlikheten eller inkomstskillnaderna.

Propositionen kan anses ha indirekta konsekvenser för jämställdheten mellan könen. Klimatmålen i den föreslagna klimatlagen och bestämmelserna i planeringssystemet har inga direkta konsekvenser för jämställdheten mellan könen. Däremot kan de åtgärder som tas in i de klimatpolitiska planerna ha sådana konsekvenser, eftersom exempelvis mansdominerade branscher i regel är föremål för fler utsläppsminskningståtgärder. Förutom att de beslut som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringar kan påverka könen på olika sätt, kan konsekvenser också uppkomma av hur de olika könen agerar som konsumenter med hänsyn till klimatet

och av hur beredda de olika könen är att ändra sitt eget beteende för att klimatmålen ska nås. Därför är det viktigt att de könsrelaterade konsekvenserna granskas i samband med beredningen av de klimatpolitiska planerna.

4.2.7 Andra samhällseliga konsekvenser

De åtgärder som syftar till bekämpning av och anpassning till klimatförändringar främjar indirekt också välfärd och hälsa. Det kan anses att bekämpningen av klimatförändringar tryggar människors rätt till hälsa genom att främja hållbara levnadsvanor och på längre sikt genom att de hälsorisker som är förknippade med klimatförändringarna minskar. Klimatförändringarna påverkar finländarnas hälsa på många sätt. Konsekvenserna för Finland är dock i ett globalt perspektiv avsevärt mindre än genomsnittet, vilket beror på att Finland har gynnsamma utgångspunkter med tanke på klimatet och en välfungerande hälso- och sjukvård och annan samhällsinfrastruktur. Fenomen som hänger samman med klimatförändringar påverkar inte bara medborgarnas hälsa utan också hälso- och sjukvårdens funktion. Befolkningens känslighet för konsekvenserna av klimatförändringarna kommer att öka i framtiden på grund av att befolkningen blir allt äldre och långtidssjukdomar allt vanligare, och, i fråga om vissa konsekvenser, på grund av urbaniseringen.

Omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle kan ha olika konsekvenser för olika befolkningsgrupper. Syftet med det mål om rättvisa som avses i 2 § 3 mom. i propositionen kommer att bidra till att främja en positiv utveckling där förändringarna inte på ett oproportionerligt sätt drabbar någon enskild befolkningsgrupp. Vid sidan av samerna hör till exempel pensionärer, låginkomsttagare, barn, unga och invandrare till befolkningsgrupper som på ett särskilt sätt kan påverkas av omställningen till ett koldioxidsnålt samhälle.

Omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle kan också påverka arbetstagarna och näringsidkarna. De branscher som är centrala med tanke på utsläppsminskningarna kommer sannolikt att bli föremål för åtgärder, och åtgärderna kommer särskilt att påverka dem som arbetar i dessa branscher. Till exempel torvbranschen håller på att förändras med anledning av klimatmålen och förändringarna påverkar arbetstagarna inom branschen. Också exempelvis målet att öka upptaget i sänkan kan kräva särskilda åtgärder, och de valda åtgärderna avgör vilka konsekvenser detta har för bland annat skogsägarna och jordbrukarna. En mer ingående bedömning av dessa konsekvenser kan göras i samband med beredningen av klimatplanen för markanvändningssektorn.

Enligt 8 § 2 mom. i propositionen ska i enlighet med principen om hållbar utveckling också miljömässiga, ekonomiska och sociala faktorer beaktas vid utarbetandet av de klimatpolitiska planerna. Eftersom man vid planeringen av kommande åtgärder bör bedöma de sociala och ekonomiska konsekvenserna av åtgärderna med hänsyn till exempelvis en rättvis inkomstfördelning, sysselsättningen och tryggheten av industrins och det övriga näringslivets konkurrenskraft, kommer detta att bidra till att olika perspektiv beaktas vid beredningen av planerna.

De nationella klimatpolitiska målen återspeglas i hela samhället. Propositionen kommer inte att direkt påverka enskilda medborgares liv, men omställningen till ett koldioxidsnålt samhälle kan dock till vissa delar komma att återspeglas i vars och ens vardag. I synnerhet de förslag i propositionen som gäller rätten till inflytande kommer även att förbättra enskilda medborgares möjligheter att följa klimatfrågor och delta i klimatpolitiken. Samtidigt vidtas det mycket klimatåtgärder exempelvis inom ramen för det lokala beslutsfattandet, och de nya nationella klimatmålen kan leda till allt fler åtgärder. Målen kan medföra att attityderna i samhället förändras så att finländarna börjar favorisera en livsstil som är mer hållbar med tanke på klimatet.

I klimatlagen föreslås en ny bestämmelse med ett mål om att lagen ska bidra till att trygga samernas förutsättningar att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Dessutom föreslås en bestämmelse om att samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur som urfolk ska beaktas inom samernas hembygdsområde när planer bereds. I Finland talas tre samiska språk och alla är hotade. Bestämmelserna kommer att stärka de samiska språkens ställning särskilt inom klimatpolitiken. Regleringen kan bidra till att stödja bevarandet av de samiska språken.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Utsläppsminskningmålet fram till 2030

Vid beredningen av propositionen har olika alternativa handlingsvägar bedömts. Man har i synnerhet övervägt olika alternativ för genomförandet av de skrivningar i regeringsprogrammet som gäller reformen av klimatlagen. Avvägningar har gjorts i fråga om nivån på utsläppsminskningmålen och i fråga om nya styrmedel. I fråga om det utsläppsminskningmål som uppställs till 2030 beställde man vid ingången av 2021 en separat utredning av VTT med kalkylmässiga konsekvensbedömningar av de olika utsläppsminskningmålen i den föreslagna klimatlagen. I utredningen görs en utvärdering av tre olika målnivåer för utsläppsminskningarna fram till 2030 och de samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa alternativ bedöms. De utsläppsminskningmål som utvärderas i utredningen är 55, 60 och 65 procent jämfört med 1990 års nivå.

I denna proposition föreslås ett utsläppsminskningmål på minst 60 procent till 2030, vilket delvis baserar sig på resultaten av VTT:s utredning och på klimatpanelens rekommendationer. Detta alternativ har man kommit fram till utifrån en helhetsbedömning som gäller klimatpolitiken samt utifrån den snabba utvecklingen av klimatförändringarna, utifrån samhällsekonomiska aspekter samt utifrån internationella åtaganden och EU-åtaganden. Lösningen är konsekvent i synnerhet med hänsyn till att Finland ska kunna uppnå det mål om klimatneutralitet som uppställs till 2035.

5.1.2 Utsläppsbudgetar, utsläppskompensationer och utvidgning av koldioxidmarknaden

Åtgärderna för att stärka klimatlagens styrande effekt har bedömts ur olika synvinklar. Nya möjliga metoder för att öka klimatlagens styrande effekt bedömdes i synnerhet i samband med projektet UUSILMA. I projektet fokuserade granskningen på utsläppsbudgetar, utsläppskompensation och utvidgning av koldioxidmarknaden. Rapportens slutsats är att nationella utsläppsbudgetar som är bindande för statsförvaltningen skulle stärka klimatlagens styrande effekt genom att ge en signal om den utvecklingsbana som leder till klimatneutralitet. Enligt projektets slutsatser skulle utsläppsbudgetarna förutsätta att planeringssystemet enligt klimatlagen utvecklas, och budgetarna skulle också stödja utvecklingsarbetet. Däremot anser man i rapporten att användningen av klimatlagen till att utvidga koldioxidmarknaden på så sätt att sänkkrediterna blir jämförbara med utsläppsenheterna inom utsläppshandeln inte är realistisk, eftersom det finns osäkerhetsfaktorer i samband med regleringen av sänkor. Den tredje helheten, det vill säga kompensationsmarknaden, anser man i rapporten vara viktig, men man rekommenderar inte att bestämmelser om kompensationsmarknaden tas in i klimatlagen. För att kompensationsmarknadens tillförlitlighet och kvalitet ska bli bättre krävs det att den övriga speciallagstiftningen och bokföringssystemet utvecklas, bland annat för att förhindra dubbelräkning av utsläpp, säkerställa att utsläppsminskningarna är additionella samt för att förbättra konsumentskyddet.

I denna proposition föreslås det inte att de ovan beskrivna nya metoderna tas in som en del av klimatlagen, men det kan vara ändamålsenligt att i framtiden granska exempelvis utsläppsbudgetar som en del av arbetet för att utveckla klimatlagstiftningen.

5.1.3 Utveckling av planeringssystemet

Under beredningen har man i fråga om utvecklandet av planeringssystemet för klimatpolitiken bedömt olika alternativ. Förutom att det i enlighet med regeringsprogrammet föreslås att planen för markanvändningssektorn tas in i planeringssystemet enligt lagen har man också övervägt att utveckla planeringssystemet särskilt i fråga om utsläppshandelssektorn. Man har i synnerhet tittat på en modell där det i klimatlagen skulle tas in en sammanställning avseende det medelfristiga tidsintervallet, där man skulle granska de sektorsspecifika planerna, inklusive utsläppshandelssektorn, som en helhet och bedöma uppfyllelsen av målet om klimatneutralitet. Någon sådan sammanställning har dock inte föreslagits bli fogad till lagen. I förslaget preciseras bestämmelserna om årsberättelsen och årsberättelsens innehåll utvidgas. Årsberättelsen kan således anses varje år ge en sammanställning av data från olika sektorer.

I fråga om planerna enligt klimatlagen bedömde man också tidsintervallen för utarbetandet av planerna. Enligt den gällande lagen ska en plan för anpassning utarbetas minst vart tionde år. I samband med beredningen gjordes en avvägning av om det finns behov av att förkorta intervallet för utarbetandet av anpassningsplanen och därigenom föra planerna på medellång sikt närmare varandra. Diskussioner om tidsintervallet mellan planerna fördes också i fråga om den nya planen för markanvändningssektorn. Samtidigt bedömdes den administrativa bördan i relation till planeringsintervallet.

5.1.4 Kopplingar till frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter och till annan lagstiftning

Som ett led i beredningen granskades olika metoder att stärka klimatlagens koppling till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Likaså har man bedömt kopplingarna mellan klimatlagen och annan lagstiftning. Dessa bedömdes i synnerhet i den utredning som gjordes 2020 på uppdrag av miljöministeriet och som gällde kopplingarna mellan klimatlagen och annan lagstiftning samt mellan klimatlagen och frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter (Ekroos m.fl. (2020)). I utredningen ansåg man att bestämmelserna om delaktighet delvis bottnar i de grundläggande och mänskliga rättigheterna, men de nationella bestämmelserna om delaktighet har allmänt taget ansetts uppfylla minimikraven för de grundläggande fri- och rättigheterna. I utredningen konstateras det att de aktörer och näringar som är känsliga för klimatförändringarna eller åtgärderna för att begränsa dem inte alltid är de som man i regel skulle betrakta som sårbara. Av detta följer enligt utredningen ett behov av att utvidga systemet för delaktighet enligt klimatlagen så att man kan ta hänsyn inte bara till allmänt utsatta grupper delaktighet utan också till behovet för dem som är särskilt relevanta uttryckligen ur klimatsynpunkt (exempelvis ungdomarna) att delta.

Under beredningen bedömdes behovet av att komplettera klimatlagen i fråga om bestämmelserna om delaktighet, och i samband med detta bedömdes behovet av att föreskriva om tillsättande av ett medborgarråd i samband med planerna. Ett medborgarråd innebär ett inkluderande förfarande, och genom rådet skulle man kunna inhämta medborgarnas synpunkter på de klimatpolitiska planerna. Medborgarrådet skulle exempelvis kunna bedöma hur väl den plan som är under beredning främjar hållbar utveckling och rättvisa klimatåtgärder. Under beredningen dryftades frågan om huruvida det är ändamålsenligt att genom lag föreskriva om ett medborgarråd. Man bedömde också den administrativa börda som förfarandet medför. I klimatlagen före-

slås inga bestämmelser om ett medborgarråd, eftersom man också utan uttryckliga bestämmelser kan införa ett medborgarråd som ett inkluderande förfarande. Ett medborgarråd användes exempelvis i början av 2021 i samband med beredningen av planen på medellång sikt.

Som ett led i beredningen bedömde man olika sätt att öka i synnerhet barns och ungas delaktighet och möjligheter att påverka i klimatpolitiken. Vid beredningen granskades bland annat möjligheten att föreskriva om ett separat organ som skulle involvera de unga. Problemet med ett permanent organ är att endast ett begränsat antal personer har möjlighet att delta i det. Det är ändamålsenligt att barn och unga hörs på ett mångsidigt och omfattande sätt, exempelvis i samarbete med skolorna eller organisationer eller i samband med webbsamråd. I klimatlagen föreslås inga bestämmelser om ett separat organ för unga.

I den utredning som miljöministeriet beställt behandlades också möjligheterna att utveckla annan lagstiftning än klimatlagen, vilket det i fortsättningen kan vara ändamålsenligt att uppmärksamma.

5.1.5 Lagens struktur

Under beredningen gjordes en övervägning av huruvida det är ändamålsenligt med en totalreform av klimatlagen. Man stannade för en totalreform eftersom det i praktiken föreslogs ändringar i samtliga paragrafer i den gällande lagen. Bakom totalreformen ligger en ambition att få till stånd en tydlig klimatlag. Likaså har det ansetts ändamålsenligt att förtydliga lagens struktur så att klimatlagen i fortsättningen delas upp i kapitel. Lagens struktur förtydligas också genom att det i samma paragraf i början av lagen (2 §) föreskrivs om målen för såväl lagen som för planeringssystemet.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Sverige

Sveriges klimatpolitik baserar sig på det omfattande klimatpolitiska ramverk som antogs 2017 och som innefattar klimatlagen (2017:720), målen för klimatpolitiken och ett expertorgan för klimatpolitiken.

Klimatlagen innehåller bestämmelser om de kvalitativa målen för klimatpolitiken och om statens planerings- och redovisningsskyldigheter. Enligt lagen ska regeringens klimatpolitik utgå från det långsiktiga utsläppsminskningmål som riksdagen har fastställt. Regeringen ska sätta de etappmål för utsläppsminskningarna som behövs för att nå det långsiktiga målet. Dessutom ska de klimatpolitiska målen och statens budgetmål samverka med varandra.

Enligt klimatlagen ska regeringen varje år lämna en redovisning som beskriver utsläppsutvecklingen i landet och redovisar för de viktigaste klimatpolitiska åtgärderna under året. Om bedömningen i redovisningen visar att det finns behov av ytterligare åtgärder, anges i redovisningen dessutom när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

Ambitionen är att styra klimatpolitiken genom en i lagen föreskriven klimatpolitisk handlingsplan, som regeringen vart fjärde år ska ta fram. Klimatplanen bör innehålla en beskrivning av Sveriges nationella mål och internationella åtaganden, den nuvarande och den prognostiserade utsläppsutvecklingen, vidtagna och planerade åtgärder samt utfallet av åtgärderna.

De kvantitativa målen för Sveriges klimatpolitik anges i det klimatpolitiska ramverket utanför lagen. Sverige eftersträvar klimatneutralitet på lång sikt, det vill säga fram till 2045. Mål på

medellång sikt har satts till 2030 och 2040. Växthusgasutsläppen i Sverige i ESR-sektorn (det vill säga ansvarsfördelningssektorn) bör senast år 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen år 1990. Motsvarande minskning fram till 2040 är 75 procent. I målen för utsläppsminskning ingår en möjlighet till kompensation. Utan kompensationer bör minskningen vara minst 55 procent år 2030 och 73 procent år 2040.

I det klimatpolitiska ramverket har det också beslutats om ett expertorgan för klimatpolitiken, som stöder regeringens verksamhet genom att ge självständiga bedömningar av huruvida regeringens politik är förenlig med de klimatpolitiska målen. Bestämmelser om expertorganet har utfärdats genom en separat förordning.

Varken klimatlagen eller det klimatpolitiska ramverket innehåller bestämmelser om anpassning till klimatförändringar.

5.2.2 Danmark

Danmarks reviderade klimatlag (Lov om Klima, 965/2020) antogs 2020. Den minister som ansvarar för klimattjänster, energitjänster och tjänster av allmänt intresse ansvarar för förpliktelserna enligt klimatlagen. Ministerns uppgift är att fullgöra skyldigheterna enligt klimatlagen och att lägga fram förslag för det danska parlamentet.

I den reviderade klimatlagen föreskrivs det om målen för växthusgasutsläppen samt om övervakningen av och rapportering om växthusgasutsläppen och verkställigheten av klimatåtgärderna. Samtidigt strävar lagen efter att stärka det vetenskapliga expertorganets (klimarådet) roll i planeringen och övervakningen av klimatpolitiken. I Danmarks klimatlag finns inga bestämmelser om anpassning.

Ett lagstadgat expertorgan bistår ministern vid planeringen och beredningen av de nationella målen. Samtidigt ska organet bedöma om de åtgärder som regeringen har vidtagit är tillräckliga, och vid behov utarbeta förslag till politikåtgärder. Expertorganet ger dessutom utlåtanden om de nationella klimatrapporterna.

I klimatlagen föreskrivs vidare om ett forum för klimatdialog (klimatdialogforum) som ska inrättas i samband med expertorganet. Forumets uppgift är att varje år utvärdera expertorganets politikrekommendationer. Medlemmarna i forumet för klimatdialog utses i enlighet med lagens 12.5 § bland de organisationer som ministern godkänner.

Lagen ställer upp ett bindande mål att före 2030 minska utsläppen av växthusgaser med 70 procent jämfört med 1990 års nivå. På lång sikt ska Danmark vara klimatneutralt senast 2050. Enligt lagen ska utsläppsmålen från och med 2030 uppdateras vart femte år för tio år framåt. En plan för klimatåtgärder ska utarbetas minst vart femte år i samband med att målen uppdateras. Klimatplanen görs upp för tio år framåt. Enligt lagen ska nivån för nya mål alltid höjas.

Den minister som ansvarar för klimattjänster, energitjänster och tjänster av allmänt intresse ska varje år utarbeta en redogörelse om de totala utsläppen och om de sektorsvisa utsläppen. I redogörelsen beskrivs den faktiska utsläppsutvecklingen i landet och det ges en uppskattning av utsläppen under de kommande åren.

Med stöd av lagen lägger ministern årligen fram ett klimatprogram för parlamentet. I programmet anges utsläppsutvecklingen i Danmark i förhållande till målen enligt lagen samt klimatinitiativen och klimatåtgärderna och deras effekter på kort och lång sikt. Om det verkar osannolikt

att de uppställda utsläppsminskningmålen kommer att nås, ska ministern i programmet ge förslag till ytterligare åtgärder som behövs för att målen ska kunna nås. Efter att klimatprogrammet har offentliggjorts utarbetar ministern en rapport för parlamentet om de övergripande konsekvenserna av klimatpolitiken.

5.2.3 Förenade kungariket

Förenade kungarikets klimatlag (Climate Change Act 2008, chapter 27) förpliktar myndigheterna. Skyldigheterna enligt lagen åligger den minister som ansvarar för klimat- och miljöfrågor (nedan den ansvariga ministern).

Lagen och dess målsättningar sågs över 2019. Enligt klimatlagen är den ansvariga ministern skyldig att säkerställa att landets sammanlagda utsläpp av växthusgaser fram till år 2050 minskar med 100 procent jämfört med utsläppen år 1990 (net UK emissions). Målet kallas nettonollmålet. Den ansvariga ministern ska årligen utarbeta ett utlåtande till parlamentet med uppgifter om bland annat utvecklingen i fråga om växthusgasutsläpp och upptag.

För att utsläppsminskningmålet ska nås måste den ansvariga ministern fastställa kolbudgetar med bindande utsläppsnivåer. Budgetarna är klimatlagens viktigaste styrmedel för att nå utsläppsminskningmålet. Kolbudgetperioderna är femåriga och de ska fastställas minst 12 år i förväg. I kolbudgetarna inkluderas växthusgaser och upptag. Vid fastställandet av kolbudgetarna ska den ansvariga ministern bland annat ta hänsyn till vetenskaplig information samt till de ekonomiska och samhälleliga konsekvenserna av budgeten. Den ansvariga ministern bereder de åtgärder som krävs för att genomföra kolbudgetarna varefter åtgärderna utvärderas och rapporteras till parlamentet.

År 2025, det vill säga i mitten av den fjärde kolbudgeten som gäller 2023—2027, ska landet ha halverat sina utsläpp jämfört med utsläppen 1990. Enligt förvaltningens tillkännagivande är den målsatta utsläppsminskningen under landets sjätte budgetperiod (2033—2037) 78 procent. Samtidigt inkluderas för första gången också utsläppen från internationella sjötransporter och lufttransporter i den sjätte budgetperiodens utsläpp. Dessutom meddelade Förenade kungariket i december 2020 att landet kommer att minska sina utsläpp med 68 procent fram till 2030 jämfört med 1990 års nivå.

Anpassningsprogrammet enligt lagen bygger på en rapport om konsekvenserna av klimatförändringarna som ska lämnas vart femte år. Utifrån rapporten identifieras de största riskerna som klimatförändringarna medför och fastställs åtgärder, tidsplaner och mål för anpassningen. Den ansvariga ministern kan ålägga de regionala myndigheterna att bereda regionala rapporter om såväl anpassning som begränsning samt styra de regionala myndigheterna.

I klimatlagen finns bestämmelser om en kommitté för klimatförändringar (Committee on Climate Change). Kommittén har till uppgift att ge den ansvariga ministern råd i fråga om uppnåendet av utsläppsminskningmålen och fastställandet av nivån på kolbudgetarna. Dessutom ska kommittén årligen för parlamentet lägga fram en rapport där den framför sin syn på hur utsläppsminskningarna och klimatåtgärderna framskrider. Kommittén bistår den ansvariga ministern i beredningen av den rapport för bedömning av konsekvenserna av klimatförändringarna som ska utarbetas vart femte år, och kommittén har en central roll i bedömningen av anpassningsåtgärderna. I lagen finns inga bestämmelser om andra klimatpolitiska organ.

I Förenade kungariket har man som stöd för klimatpolitiken använt ett medborgarråd. Det finns inga bestämmelser i lag om medborgarrådet.

Skottland

Skottlands klimatlag (Climate Change (Scotland) Act, 12/2009) antogs 2009. Lagen och särskilt dess målsättningar uppdaterades 2019 (Climate Change (Emission Reduction targets) (Scotland) Act, 15/2019). I klimatlagen föreskrivs det om Skottlands mål om klimatneutralitet samt om utsläppsminskning på medellång sikt och på årsnivå. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om bland annat rapportering och planering av klimatåtgärder, om en expertpanel och om ett medborgarråd. I samband med reformen 2019 togs i klimatlagen in principer för en rättvis omställning, med vilka avses att utsläppsminskningarna ska uppnås genom att man stöder miljömässigt och socialt hållbara arbetsplatser, dialog mellan olika grupper av människor samt åtgärder för att förebygga ojämlikhet och upprätthålla en hållbar ekonomi (35C §).

Enligt lagen ska Skottland vara klimat neutralt senast 2045. Detta innebär en minskning av net-toutsläppen med 100 procent jämfört med referensnivån. Bestämmelser om referensnivån utfärdas separat för varje växthusgas. I lagen anges ett utsläppsminskningmål på 75 procent till 2030 och ett utsläppsminskningmål på 90 procent till 2040. De årliga utsläppsminskningmålen beräknas genom att medelfristiga delmål fördelas över tio år.

Ministrarna ska enligt lagen varje år rapportera uppfyllelsen av utsläppsminskningmålen till Skottlands parlament. Ministrarna ska dessutom årligen lägga fram en rapport för parlamentet om de konsumtionsutsläpp som ska räknas med i utsläppen för Skottlands del.

Enligt lagen ska det utarbetas en klimatplan som ska uppdateras vart femte år. I planen fastställs åtgärder för minskning av utsläppen inom de sektorer som anges i lagen. Till dessa sektorer hör energiproduktion, trafik och transport (även internationell flyg- och fartygstrafik), industri och affärsverksamhet, offentlig sektor och boende, avfallshantering, markanvändningssektor (LULUCF) och jordbruk. Principerna för en rättvis omställning ska beaktas vid beredningen av klimatplanen, och planen ska innehålla åtgärder för att stödja omställningen för arbetskraften, arbetsgivarna och sammanslutningarna i enlighet med 35 (29) (b) §. En separat skyldighet att ta hänsyn till klimaträttsliga gällor vid beredningen av klimatplanen (35 (22) (b) §). Med detta avses att de globala utsläppen av växthusgaser ska minskas genom åtgärder som stöder de grupper som är mest sårbara för klimatförändringarna och genom åtgärder som förebygger ojämlikhet. Genomförandet och genomslaget av åtgärderna i planen ska följas upp och utvärderas årligen. Utöver bestämmelser om en klimatplan innehåller lagen bestämmelser om utarbetandet av en separat markanvändningsstrategi.

Ett anpassningsprogram enligt lagen utarbetas i linje med Förenade kungarikets praxis utifrån en rapport om klimatförändringarnas konsekvenser.

Som expertorgan i Skottland fungerar tills vidare Förenade kungarikets kommitté för klimatförändringar. Enligt klimatlagen ska ministrarna inrätta ett medborgarråd som ska utgöra ett allmänt urval av Skottlands befolkning. Medborgarrådet sammankallas av två personer som är oberoende gentemot Skottlands förvaltning. Medborgarrådet ska behandla hur konsekvenserna av begränsningen av klimatförändringarna kan förebyggas och minimeras. Dessutom utfärdar rådet politiska rekommendationer om hur målen för utsläppsminskningen ska uppnås.

5.2.4 Irland

Irlands klimatlag (Climate Action and Low Carbon Development Act, 46/2015) antogs 2015. Lagen bygger på ett planeringssystem som omfattar en klimathandlingsplan, en strategi för klimatåtgärder på lång sikt och en nationell anpassningsram. Lagen reviderades till många delar 2021. I och med reformen ändrades lagens målsättning så att lagen för närvarande förpliktar till

att landet senast före utgången av 2050 ska ha en klimatresilient, miljömässigt hållbar och klimatneutral ekonomi som värnar om den biologiska mångfalden.

För att detta mål ska kunna nås föreskrivs det i lagen om utsläppsbudgetar och om sektorsspecifika utsläppstak. Utsläppsbudgetarna upprättas för fem år i sänder. Budgeten bereds av en rådgivande kommitté och färdigställs av ministern, och till sist godkänns budgeten av statsrådet. Med stöd av de två första utsläppsbudgetarna måste utsläppen av växthusgaser minskas så att de årliga växthusgasutsläppen vid utgången av 2030 är 51 procent lägre än de årliga växthusgasutsläpp som rapporterades 2018.

I samband med revideringen av lagen kompletterades lagen med en skyldighet för de lokala myndigheterna att utarbeta en klimatplan på lokal nivå som uppdateras vart femte år och som innehåller både begränsnings- och anpassningsåtgärder. De lokala klimatplanerna ska i den mån det är möjligt följa den aktuella nationella klimathandlingsplanen och den nationella anpassningsramen.

Vid beredningen av planerna ska regeringen beakta bland annat principerna om klimaträttvisa och rättvis omställning. Kravet på en rättvis omställning till en klimatneutral ekonomi förutsätter att man i möjligaste mån maximerar sysselsättningen och stöder sådana personer och sammanslutningar som kan påverkas negativt av omställningen.

Irlands högsta domstol meddelade i juli 2020 i sitt avgörande i målet Friends of the Irish Environment mot Irlands regering m.fl. ([2020] IESC 49) en dom där den upphävde den irländska regeringens dåvarande nationella plan för begränsning av klimatförändringar. Enligt domstolen fastställdes det inte i planen tillräckligt exakt hur Irland skulle uppnå det i klimatlagen angivna nationella målet för omställning till en koldioxidsnål och miljömässigt hållbar ekonomi senast 2050.

5.2.5 Tyskland

Den första tyska federala lagen om klimatförändringar och begränsningen av dem (Bundes-Klimaschutzgesetz, officiella tidningen 2513/2019) antogs 2019. Vid sidan av den federala klimatlagen har många delstater i Tyskland interna klimat- och energimål samt egna klimatlagar.

Tysklands klimatlag och särskilt dess målsättningar skärptes sommaren 2021 med anledning av den tyska författningsdomstolens avgörande (BvR 2656/18) från april 2021. Författningsdomstolen ansåg i sitt avgörande att klimatlagen och dess mål för minskning av utsläpp stred mot de rättigheter som tryggas i den tyska grundlagen. Enligt författningsdomstolen överförde klimatlagen bördan av att begränsa klimatförändringarna på de unga generationerna på ett oskäligt sätt. I den uppdaterade klimatlagen finns bestämmelser om förbundsstatens utsläppsminskning, om årliga sektorsspecifika utsläppsbudgetar, om ett klimathandlingsprogram som baserar sig på en långsiktig klimatplan samt om rapportering. Dessutom föreskrivs det i lagen om ett oberoende expertorgan och dess verksamhet. I den tyska klimatlagen finns inga bestämmelser om anpassning till klimatförändringar.

I den reviderade klimatlagen har Tysklands mål om klimatneutralitet tidigarelagts från 2050 till 2045. Samtidigt har utsläppsminskningmålet fram till 2030 skärpts från 55 procent till 65 procent jämfört med 1990 års nivå, medan till lagen har fogats ett nytt utsläppsminskningmål på 88 procent till 2040. I och med den uppdaterade lagen utvidgades tillämpningsområdet för Tysklands klimatlag till att omfatta markanvändningssektorn. I lagen finns bestämmelser om kvantitativa mål för sankor fram till 2030, 2040 och 2045.

Lagens styrande effekt baserar sig i stor utsträckning på sektorsspecifika utsläppsbudgetar som det föreskrivs om på årsbasis. Utsläppsbudgetarna gäller både sektorer som omfattas av utsläppshandeln och sektorer som omfattas av ansvarsfördelningen. Klimatlagen möjliggör tidsmässig flexibilitet mellan sektorerna i det fall att budgeten överskrids eller underskrids. Årsspecifika utsläppsbudgetar har fastställts fram till 2030. Enligt lagen ska det 2024 utfärdas sektorsspecifika utsläppsbudgetar för perioden 2031—2040.

I lagen åläggs myndigheterna egna skyldigheter. Enligt lagen ska den federala förvaltningen vara klimatneutral senast 2030. Förbundsstaten bör granska hur åtgärder som hänför sig till investeringar och anskaffningar kan främja uppnåendet av klimatmålen enligt lagen.

Det klimatexpertorgan som det föreskrivs om i lagen har till uppgift att lägga fram sin bedömning av nationella utsläppsdata och vara regeringens rådgivare i beslut som gäller begränsning av klimatförändringar. Regeringen ska begära expertorganets utlåtande om bland annat utarbetandet och uppdateringen av de sektorsspecifika utsläppsbudgetarna samt om uppdateringen av klimathandlingsprogrammen.

Regeringen tar varje år fram en rapport om de sektorsspecifika utsläppen av växthusgaser och om hur utsläppen har utvecklats i förhållande till klimathandlingsprogrammet. Från och med 2024 ska rapporteringen med två års mellanrum innehålla bland annat aktuella uppgifter och bedömningar av hur priset på koldioxid utvecklas i EU.

5.2.6 Nederländerna

Nederländernas klimatlag (Klimaatwet 253/2019) antogs i juli 2019. I lagen har man tagit in utsläppsminskingsmål fram till 2030 och 2050. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om en nationell klimatplan och om den rapportering som hänför sig till klimatpolitiken. För uppfyllandet av skyldigheterna enligt lagen ansvarar Nederländernas ekonomi- och klimatminister samt andra ministrar och ministerarbetsgrupper. Andra aktörer som är centrala med tanke på lagen är olika regeringsorgan och förvaltningsorgan, exempelvis den nederländska miljömyndigheten.

Nederländerna eftersträvar med stöd av lagen en utsläppsminskning på 95 procent fram till 2050 jämfört med 1990 års utsläppsnivå. Upptaget tas inte med i målet. I lagen föreskrivs det om två etappmål för uppnåendet av det utsläppsminskingsmål som uppställts fram till 2050. För det första ska Nederländerna före 2030 åstadkomma en utsläppsminskning på 49 procent jämfört med utsläppen 1990. Dessutom ska landets elproduktion senast 2050 vara klimatneutral.

I lagen finns bestämmelser om en klimatplan och om krav på innehållet i planen. Klimatplanen utarbetas sedan 2019 för tio år framåt och uppdateras med fem års mellanrum. Genomförandet av åtgärderna enligt planen rapporteras vartannat år. I samband med rapporteringen granskas det om åtgärderna är tillräckliga i förhållande till de mål som föreskrivs i lagen. Om det utifrån rapporten verkar osannolikt att målen kommer att nås, kan man vidta särskilda åtgärder för att uppnå målen. Med stöd av Nederländernas förvaltningslag (Algemene wet bestuursrecht) och 5.2 § i klimatlagen har var och en en möjlighet att muntligen eller skriftligen framföra sin åsikt om planen enligt klimatlagen.

Enligt lagen sänder landets miljömyndighet varje år en klimat- och energirapport till ekonomi- och klimatministern. Rapporten är ett vetenskapligt dokument där klimatpolitikens konsekvenser utvärderas på årsbasis. I rapporten bör uppmärksamhet ägnas åt bland annat den senaste utsläppsutvecklingen inom varje sektor och åt effekterna av åtgärderna på utsläppen. Ekonomi-

och klimatministern ska lämna klimat- och energirapporten och ett sammandrag av den till parlamentet. I sammandraget ska det bland annat anges vilka ekonomiska konsekvenser planen har för företagen, hushållen och förvaltningen.

Det beredande ministeriet ska höra de organ som anges i klimatlagen i fråga om verkställigheten av lagen. Organ som anges i lagen är bland annat de regionala och de kommunala myndigheterna.

I Nederländernas klimatlag finns inga bestämmelser om anpassning.

6 Remissvar

6.1 Respons från samrådsmötena före remissbehandlingen

6.1.1 Sammanfattning av responsen

Under beredningen av propositionen genomfördes samrådsmöten och åtgärder för att höja delaktigheten, och medborgare har hörts i särskilt stor utsträckning. I början av beredningen ordnade miljöministeriet en webbenkät, som besvarades av sammanlagt 2458 personer. Största delen av respondenterna svarade i egenskap av medborgare (65 procent) medan 16 procent var studerande och fem procent var forskare. Ett sammandrag av resultaten av webbenkäten har publicerats av Tammerfors universitet. Enligt sammandraget lyfte respondenterna fram i synnerhet ett krav på en öppnare och tydligare klimatpolitik med en mer folklig förankring. För att få större öppenhet önskade medborgarna bättre information om klimatlagens innehåll, metoder och konsekvenser. Enligt respondenterna är det viktigt att förbättra medborgarnas och framför allt de ungas möjligheter att delta. Det kom också fram önskemål om åtgärder för att utveckla samernas möjligheter att delta.

I enkäten lyfte man vidare upp åtgärder för att utvidga omfattningen av klimatlagen, till exempel genom att i lagen ta in ett mål om klimatneutralitet senast 2035 och inkludera markanvändningssektorn och dess sänkor samt sektorsspecifika mål för minskning av utsläppen. Det rådde dock i någon mån delade meningar om lagens målsättningar och klimatpolitikens ambitionsnivå samt om hur bindande politiken är. Enligt respondenterna bör klimatpanelens ställning och oberoende karaktär stärkas och information om klimatårsberättelsen ges på ett begripligt sätt.

I samband med beredningen ordnades också ett ytterligare webbsamråd som gällde de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Projektet BIBU (Osallistumisen kuilut ja kuplat) har utarbetat en rapport om resultaten av webbsamrådet. Enligt resultaten ansågs det vara viktigt att medborgarna deltar i beredningen av planerna enligt klimatlagen. Delaktigheten ansågs öka rättvisan och jämlikheten i klimatåtgärderna, tillföra nya idéer och ny information i beredningen samt engagera medborgarna i besluten och klimatåtgärderna. Respondenterna betonade dock även betydelsen av opartisk expertinformation i beredningen. Det framfördes önskemål om möjligheter att delta digitalt i de olika skedena av beredningen. Merparten av respondenterna ansåg det vara positivt att det i klimatlagen ska förutsättas att konsekvenserna för samekulturen bedöms i samband med klimatplanerna.

Under våren 2020 ordnades det fyra samrådsmöten med intressentgrupperna, som särskilt riktades till jordbruks- och markanvändningssektorn, näringslivet, kommunerna och regionerna samt till rättsvetare. Deltagarna i evenemanget för jordbruks- och markanvändningssektorn (2 mars 2020) ansåg det vara viktigt att sektorernas roll bekräftas i klimatlagen. Om det sätts upp

mål för sektorerna, bör målen vara konkreta men flexibla. Det konstaterades också att EU-rättsakterna och CAP-styrningen har en central roll med tanke på utsläppsutvecklingen inom jordbruket.

Vid det evenemang som riktades till näringslivet (5 mars 2020) lyftes det fram att branscherna och investeringscyklerna sinsemellan är mycket olika, varför en eventuell framtida reglering bör vara flexibel och beakta de olika branschernas behov. Dessutom konstaterades det att utsläppsminskningarna inte kommer att ske lineärt utan sannolikt i etapper. Alla sektorer kommer inte heller att framskrida i samma takt när det gäller utsläppsminskningens åtgärder. Att i klimatlagen ta in mål för olika sektorer ansågs vara ett problematiskt tillvägagångssätt. Den nuvarande allmänna ramlagen ansågs vara en fungerande modell. Man framhävde också vikten av långsiktighet, eftersom särskilt industrin sätter tidshorizonten långt bort i framtiden vid planeringen av investeringar.

Vid det evenemang som riktades till kommuner och regioner (1 april 2020) konstaterades det att regionerna och kommunerna har en viktig roll vid uppnåendet av målen för utsläppsminskningarna och anpassningen och på flera håll önskade man att detta ska återspeglas också i klimatlagen. Kommunernas och regionernas arbete bör beaktas på ett sätt som inte sätter stopp för positiv utveckling och som respekterar kommunernas självstyrelse. Vid mötet framfördes också att det finns ett behov av att i klimatlagen förtydliga regionernas och landskapens roll och arbetsfördelning.

Vid det möte som ordnades för rättsvetare (16 april 2020) framfördes det att klimatlagstiftningen genom olika kopplingar bör integreras i annan lagstiftning och andra aktörer samt i befintliga strukturer och planer. Vid mötet konstaterades det att tryggheten av det civila samhället samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör stå i centrum för reformen. Man lyfte bland annat fram krav på insyn och en möjlighet till klimatbudgetering, som kan främja social rättvisa. Det konstaterades också att de aktuella målen kan främjas även på andra sätt än genom bestämmelser i klimatlagen.

Sametinget har i de förhandlingar som förts i enlighet med sametingslagen lyft fram de särskilda konsekvenser som klimatförändringarna har för samerna. Sametinget har betonat vikten av att samekulturen beaktas i klimatlagen och ansett det vara nödvändigt att i klimatlagen ta in bestämmelser om ett nytt samiskt klimatråd.

Vid samrådsmötet sommaren 2020 och det omfattande ställningstagande som publicerades hösten 2020 föreslog ungdomsorganisationerna att det i klimatlagen som stöd för planeringen av klimatpolitiken tas in bestämmelser om ett oberoende organ som består av unga människor.

6.1.2 Beaktande av responsen från samrådsmötena

Ambitionen har varit att redan i ett tidigt skede av beredningen beakta responsen från de omfattande samråden. Responsen från webbenkäterna till medborgarna har beaktats bland annat så att det i propositionen har föreslagits att medborgarnas och också samernas möjligheter att delta ska förbättras. Responsen från samråden har också beaktats vid uppställandet av målen och i preciseringen av bestämmelserna om klimatpanelen samt genom att till propositionen fogats en bestämmelse om en skyldighet att informera om klimatårsberättelsen.

Responsen från samrådsmötena med intressentgrupperna har beaktats exempelvis så att det i lagen inte anges några sektorsspecifika mål för utsläppsminskningarna. Likaså har de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna stärkts i propositionen till exempel

genom det nya målet att klimatåtgärderna ska vara rättvisa och genom en omfattande helhet av bestämmelser som tryggar samernas rättigheter.

Efter förhandlingarna med sametinget har bland annat bestämmelserna om det samiska klimatrådet utvecklats så att sametingets synpunkter på exempelvis det nya organets namn och varaktighet har beaktats. De ställningstaganden som ungdomsorganisationerna lagt fram har bedömts under beredningen. Även om det inte med stöd av klimatlagen föreslås något nytt organ som består av unga, har barns och ungas perspektiv beaktats i stor utsträckning i motiveringen till lagen, exempelvis i specialmotiveringen till 13 § till den del som gäller beredningen av planerna.

6.2 Remissvar

Propositionen var på remiss 2.7—6.9.2021. Ett sammandrag av utlåtandena finns tillgängligt i statsrådets tjänst för projektinformation.

6.2.1 Sammanfattning av remissvaren

Merparten av remissinstanserna ansåg att reformen av klimatlagen är nödvändig och förhöll sig positivt till reformens målsättningar. Särskilt målen för minskning av utsläppen sågs som en lyckad reform. Remissinstanserna förhöll sig också i stor utsträckning positiva till de förslag som gäller samernas rättigheter. Remissinstanserna föreslog korrigeringar eller tillägg på flera ställen i propositionen. I synnerhet den föreslagna främjandeplikten för kommunerna föranledde kritiska kommentarer från remissinstanserna.

Ministerierna ställde sig i huvudsak positiva till reformen eller förhöll sig neutrala till den. Det framfördes kritik om vissa punkter i propositionen och vissa lösningar man stannat för vid beredningen. I ministeriernas utlåtanden ägnade man särskild uppmärksamhet åt planeringssystemet för klimatpolitiken som helhet samt åt att den klimat- och energistrategi som beretts varje valperiod under ledning av arbets- och näringsministeriet inte i propositionen föreslogs bli inkluderad i klimatlagen. Det ansågs bland annat att strategins roll bör beskrivas tydligare i propositionen.

I fråga om den allmänna främjandeplikt som föreslogs för de kommunala myndigheterna gick ministeriernas åsikter i sär. Vissa remissinstanser ansåg att förslaget var inexact på grund av bestämmelsens formulering. Förslaget fick dock understöd av en del av remissinstanserna. Den föreslagna bestämmelsen om sökande av ändring väckte delvis mycket kritiska kommentarer vid ministerierna. Man efterlyste prövning och precisering i synnerhet i fråga om grunden för ändringsökande och kretsen av aktörer som har besvärsmätt. En del av remissinstanserna betonade vikten av kostnadseffektivitet och önskade en grundligare utredning av propositionens ekonomiska konsekvenser. En del av remissinstanserna gav positiv respons om det nya samiska klimatrådet.

De övriga statliga myndigheterna och affärsverken, exempelvis Statens revisionsverk, Statistikcentralen och Forststyrelsen, ansåg att reformen är viktig, och propositionen understöddes på flera punkter. Propositionens mål ansågs vara bra, och målen för minskning av utsläppen ansågs öka förutsägbarheten i klimatpolitiken och underlätta planeringen och rapporteringen. Man förhöll sig också positiv till bestämmelserna om samernas rättigheter, och att markanvändningssektorn tas in i lagen ansågs vara en behövlig reform. Kritiska kommentarer framfördes bland annat i fråga om det oklara förhållandet mellan planeringssystemet för klimatpolitiken och klimat- och energistrategin samt det summariska förfarandet för utnämning av det samiska klimatrådet. Det föreslogs preciseringar och tillägg i definitionsbestämmelserna, och man önskade att målet för hållbar utveckling förtydligas. Dessutom efterlyste man en närmare beskrivning av

hur barnens synpunkter, som samlats in i samband med beredningen, har beaktats i propositionen.

De regionala myndigheterna, kommunerna och samkommunerna förhöll sig i huvudsak positiva till propositionen. Den allmänna främjandeplikt som i förslaget åläggs de kommunala myndigheterna sågs som en viktig och positiv reform. En del av remissinstanserna ansåg att statens och i synnerhet de kommunala myndigheternas främjandeplikt bör preciseras och att den föreslagna formuleringen ”i den utsträckning det är möjligt” bör strykas. I utlåtandena önskade man att såväl närings-, trafik- och miljöcentralernas som landskapsförbundens roll ska bli tydligare i lagen. Dessutom betonade många remissinstanser vikten av att granska lagförslagets kopplingar till andra lagprojekt. En granskning med hänsyn till markanvändnings- och bygglagen (132/1999) samt naturvårdslagen ansågs vara nödvändig. I flera yttranden ansåg man att även konsumtionsbaserade utsläpp bör beaktas i uppföljningen av klimatpolitiken.

De högsta laglighetsövervakarna och Högsta förvaltningsdomstolen förhöll sig neutrala till reformen, men kommenterade utförligt de områden som kräver utveckling och korrigerings. Man önskade att bland annat begreppen rättvisa och hållbar utveckling preciseras. Bestämmelsen om ändringssökande ansågs behöva betydande förtydligande och översyn exempelvis i fråga om bedömningen av lagstridighet. Också begreppet ”part” i bestämmelsen om ändringssökande behövde enligt remissinstanserna förtydligas. Det samiska klimatrådet ansågs vara ett positivt förslag.

Majoriteten av *organisationerna* ansåg propositionen vara viktig och värd att understödjas. Målet om klimatneutralitet och de nya målen för minskning av utsläpp fick med undantag av några få remissinstanser ett starkt understöd. Några miljöorganisationer föreslog strängare mål för minskning av utsläppen, och önskade att det till lagen fogas en bestämmelse om att målen för minskning av utsläpp ska uppdateras i takt med de vetenskapliga framstegen. I utlåtandena från de olika branschernas intresseorganisationer betonades betydelsen av de färdplaner för ett kol-dioxidnsålt samhälle som branscherna utarbetat, och man önskade att det i propositionen i större utsträckning skulle hänvisas till dem. Branschintresseorganisationerna framförde kritiska kommentarer beträffande propositionens konsekvensbedömning, som ansågs vara bristfällig i synnerhet när det gäller konsekvenserna för företagen och de samhällsekonomiska konsekvenserna. Dessutom önskade man att klimat- och energistrategin tas in i propositionen. Löntagarorganisationerna å sin sida framförde kritiska kommentarer med anledning av att propositionen inte innehåller några bestämmelser om en möjlighet till delaktighet i klimat- och energistrategin. Löntagarorganisationerna ansåg i sina utlåtanden även att rättvisa som begrepp och metod inte har behandlats i tillräcklig utsträckning i propositionen. Man ansåg att det i propositionen inte har öppnats upp vad en rättvis omställning innebär i fråga om arbetstagarna och att åtgärder som gäller detta saknas i propositionen. Många remissinstanser föreslog att den allmänna främjandeplikten för kommunerna ändras så att formuleringen ”i den utsträckning det är möjligt” stryks. Att samernas rättigheter tas in i klimatlagen understöddes kraftigt i synnerhet i människorätts- och miljöorganisationernas utlåtanden.

Forskningsinstitutet och universitetet förhöll sig i huvudsak positiva till propositionen. Målet om klimatneutralitet senast 2035 och de nya målen för minskning av utsläppen ansågs ambitiösa och välkomnades varmt. En del remissinstanser ansåg dock att det kan vara nödvändigt att skärpa de föreslagna målen för utsläppsminskning i takt med att klimatförändringarna framskrider. En brist i propositionen ansågs vara att det i lagen inte ställs upp något kvantitativt mål för ökningen av upptaget. Flera remissinstanser konstaterade att kommunernas allmänna främjandeplikt har formulerats alltför vidlyftigt. Det föreslogs att kommunerna vid sidan av eller i stället för den allmänna främjandeplikten skulle kunna åläggas att uppställa egna utsläppsminskning-mål eller att utarbeta en klimatfärdplan. Också intervallerna för uppdateringen av klimatplanen för

markanvändningssektorn gav upphov till kritiska kommentarer från remissinstansernas sida. Det ansågs att om planen ses över minst varannan valperiod är det alltför sällan. En del av remissinstanserna ansåg att det är oklart när årsberättelsen medför en skyldighet för regeringen att vidta ytterligare åtgärder. Dessutom önskade man att vissa definitioner i 6 § i utkastet preciseras, och det föreslogs också nya definitioner i lagen. Några remissinstanser önskade att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna kompletteras.

Finlands klimatpanel ansåg reformen vara viktig och aktuell. När det gäller målen för utsläppsminskning konstaterade klimatpanelen att utkastet till proposition är lyckat. Kritiska synpunkter framfördes bland annat om att det inte föreslås något numeriskt mål för nettosänkan. I sitt yttrande föreslog klimatpanelen att kommunerna åläggs en skyldighet att utarbeta och regelbundet uppdatera en klimatplan. Klimatpanelen ansåg att formuleringen ”i den utsträckning det är möjligt” som ingår i kommunernas föreslagna främjandeplikt är onödigt och urholkar hela skyldigheten. Ett problem med propositionen enligt klimatpanelens uppfattning var propositionens tillämpningsområde, nämligen att utsläppshandelssektorn har lämnats utanför planeringssystemet. Klimatpanelen påpekade också att ett konsumentperspektiv behöver inkluderas i klimatplanen på medellång sikt. Klimatpanelen ansåg vidare att definitionerna i propositionen behöver preciseras och kompletteras till vissa delar.

Medborgarna gav rikligt med respons på propositionen. Merparten ställde sig positiv till en reform av klimatlagen men ansåg att det finns många ändringsbehov i propositionen. Många remissinstanser betonade att målen för minskning av utsläppen är viktiga och att målen bör kvarstå sådana de var formulerade i den version som var på remiss. Bestämmelsen om statens och kommunernas allmänna främjandeplikt gav upphov till många kritiska kommentarer från remissinstanserna. Man ansåg att formuleringen ”i den utsträckning det är möjligt” är alltför vag och att den inte garanterar tillräckliga klimatåtgärder. Det ansågs också vara en brist att det i propositionen inte föreslås något sanktionssystem för de situationer där målen för utsläppsminskning inte kommer att uppnås. Dessutom föreslogs det att klimatlagen bör vara förpliktande också för den privata sektorn. Många remissinstanser betonade också vikten av att medborgarnas tillgång till information tryggas.

Företagen förhöll sig i huvudsak positiva till propositionen. En brist ansågs vara att klimat- och energistrategins roll i förhållande till planeringssystemet inte har beskrivits eller definierats.

Sametinget ansåg det vara viktigt att klimatlagen ses över och ansåg det vara bra att det för lagen och planeringssystemet också ställs som mål att trygga samernas språk och kultur. Sametinget föreslog att det till motiveringen till propositionen fogas en hänvisning till förbudet mot försämring av samekulturen. Sametinget understödde den nya bestämmelsen om att man vid beredningen av planerna ska begära utlåtande av sametinget, skoltarnas byastämman och det samiska klimatrådet. I anslutning till det samiska klimatrådet ansåg sametinget det vara viktigt att rådet är ett permanent organ, som tillsätts för exempelvis fyra år i sänder.

Ålands landskapsregering ansåg propositionen vara värd att understödja, med särskild hänvisning till att markanvändningssektorn tas in i lagen och att kostnadseffektivitet, rättvisa och hållbar utveckling betonas i klimatåtgärderna.

Utöver den vanliga remissbehandlingen kom det också in respons på propositionen via de *workshoppar för barn och unga som* ordnas av kompetenscentret för ungas delaktighet vid Nuorten akademia. I samband med workshopparna hördes sammanlagt 108 14–17-åringar. I merparten av svaren ansågs det att klimatlagens inriktning är bra. Ungdomarna riktade uppmärksamheten på definitionerna av svåra begrepp och uttryck och efterlyste tydligare definitioner. Dessutom lämnade klass 9 D i *Tulliportti normalskola i Joensuu* ett gemensamt utlåtande. I

utlåtandet ansåg man det vara positivt att klimatlagen ses över. En del elever ansåg att de mål som avser klimatneutralitet och utsläppsminskningar var bra, men de hade farhågor beträffande möjligheten att uppnå det stränga målet och huruvida aktörerna kommer att bära sitt ansvar.

6.2.2 Beaktande av remissvaren

Propositionen preciserades till många delar med anledning av remissvaren. Med anledning av remissvaren konstaterades det att den föreslagna bestämmelsen om kommunernas främjandeplikt och den föreslagna bestämmelsen om ändringssökande kräver fortsatt beredning och att det är ändamålsenligt att de lämnas senare 2022 i samband med en annan regeringsproposition.

Propositionens innehåll har med anledning av responsen korrigerats både i fråga om paragraferna och i motiveringen. Propositionens 5 § har preciserats så att hänvisningen till att vidta åtgärder ”i den utsträckning det är möjligt” stryks som onödig till den som gäller de statliga myndigheternas främjandeplikt. Den begränsning som finns i den gällande lagen är hädanefter inte längre motiverad, eftersom myndigheterna givetvis handlar inom ramen för sina möjligheter.

Under remissbehandlingen kom det in kritiska kommentarer om de föreslagna bestämmelserna om information i den paragraf som gäller ändring av planerna (16 §) och i den paragraf som gäller årsberättelsen (18 §). Därför har dessa bestämmelser i propositionen preciserats exempelvis i fråga om den aktör som informationskyldigheten gäller. Likaså har motiveringen till bestämmelserna preciserats, och exempelvis motiveringen till årsberättelsen har kompletterats med en hänvisning till utarbetandet av en icke-teknisk sammanfattning.

Utifrån remissvaren har man vidare preciserat 2 § 2 mom. så att hänvisningen till eventuella strängare mål i internationella avtal och EU-lagstiftningen har avgränsats så att den bestämmelsen inte omfattar anpassningen. Det är betydligt svårare att mäta och bedöma hur stränga anpassningsmålen är än att bedöma de övriga målen i 2 § 1 mom.

Med anledning av remissvaren har det även gjorts korrigeringar av teknisk natur i bestämmelserna i propositionen. Det föreslås exempelvis att 3 § 2 mom. som var på remiss stryks. Enligt momentet iakttas utöver den föreslagna lagen även annan lagstiftning; bestämmelsen i fråga kan således betraktas som onödig reglering. Utifrån remissvaren har det gjorts tekniska korrigeringar också i 8 § 2 mom. så att den 7 punkt som var på remiss föreslås bli uppdelad i två separata punkter (nya 7 och 8 punkter). Likaså har tekniska korrigeringar gjorts till exempel i 17 §, till vilken det har fogats hänvisningar till 14 §.

Med anledning av remissvaren har det på många ställen gjorts korrigeringar och preciseringar i motiveringen till propositionen. Motiveringen till målet om klimatneutralitet i 2 § i propositionen har preciserats så att hänvisningen till mänsklig (antropogen) verksamhet utsträcks till att i enlighet med Parisavtalet gälla såväl utsläppen som upptaget. Dessutom har i motiveringen preciserats i synnerhet propositionens ekonomiska konsekvenser, och till konsekvensbedömningen har fogats en bedömning av konsekvenserna för hälsan och välfärden.

Med anledning av remissvaren har planeringssystemets roll i förhållande till klimat- och energistrategin preciserats i motiveringen, och sambandet mellan planeringssystemet och åtagandena och rapporteringen enligt EU:s klimatlagstiftning beskrivs nu noggrannare. Motiveringen till propositionen har setts över till den del som gäller IPCC:s nya rapport som kom ut medan remissbehandlingen pågick under sommaren, liksom också i fråga om EU:s 55 %-paket.

Utifrån utlåtandena har motiveringen preciserats i fråga om de branschvisa färdplanerna för ett koldioxidsnålt samhälle, och i anslutning till det som sägs om rättvis omställning har det fogats en hänvisning till arbetstagarna och näringslivet. När det gäller det samiska klimatrådet har motiveringen preciserats så att det mer tydligt framgår att det rör sig om ett nytt organ av permanent karaktär som är oberoende i förhållande till andra samiska aktörer, såsom sametinget. Med anledning av utlåtandena har man i motiveringen strävat efter att bättre beakta barnens och de ungas ståndpunkt, liksom även de kommande generationernas rättigheter. Man bedömde också behovet av att i lagen föreskriva om ett separat mål som skulle gälla tryggheten av kommande generationers rättigheter. Något sådant mål inkluderades dock inte i propositionen på grund av de utmaningar som hänför sig till tidsperspektivet i fråga om kommande generationer, bedömningen av åtgärderna och kunskapsunderlaget. Ett sådant mål kan också delvis överlappa målet för hållbar utveckling.

I utlåtandena lyftes det fram ett förslag om att kostnadseffektivitet ska vara ett mål för lagen och planeringssystemet. Det föreslås dock inte vara ett mål enligt 2 §, eftersom kostnadseffektivitet föreslås ingå i de allmänna kraven på planerna, om vilka det föreskrivs i den föreslagna 8 §. I utlåtandena föreslogs det också att det ska föreskrivas om exempelvis konsumtionsbaserade utsläpp. Några sådana bestämmelser föreslås inte i lagen, men de ingår i specialmotiveringen till de paragrafer som gäller planen på medellång sikt respektive årsberättelsen.

6.3 Utlåtande från rådet för bedömning av lagstiftningen

6.3.1 Sammanfattning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade den 4 februari 2022 ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition. Rådet ansåg i sitt utlåtande att utkastet i huvudsak motsvarar anvisningen om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet rekommenderade att regeringens proposition kompletteras i enlighet med utlåtandet innan den lämnas till riksdagen.

Rådet konstaterade i sitt utlåtande att utkastet till proposition om en klimatlag ger en uppfattning om ärendets bakgrund och de viktigaste målen. De sannolika konsekvenserna för ekonomin, klimatet och miljön beskrivs relativt väl och med motiveringar. De relevanta konsekvenserna anges enligt rådet i regel på ett koncist och informativt sätt. Olika parter har också hörts i frågan på ett heltäckande sätt.

Rådet för bedömning av lagstiftningen lyfte fram att man har valt att genomföra klimatlagen som en ramlag, som innehåller ett planeringssystem i fyra delar genom vilket målen ska nås. De viktigaste målen och förslagen framgår av utkastet till proposition, men några konkreta metoder behandlas inte, eftersom beslut om dem kommer att fattas utifrån planerna. Rådet för bedömning av lagstiftningen påpekade att lagförslaget kommer att tillämpas på de statliga myndigheterna som även är direkt föremål för förslaget, och att lagen inte direkt förpliktar privata aktörer. Därför är det svårare att bedöma konsekvenserna av regleringen. Konsekvenserna kan även uppstå till följd av annan lagstiftning än klimatlagstiftningen, och det är ännu osäkert vilket det slutliga utfallet av planerna enligt klimatlagen kommer att vara. Konsekvensbedömningen är således förenad med stor osäkerhet. I fråga om de viktigaste utvecklingsområdena ägnade rådet uppmärksamhet åt i vilken mån klimatlagen kommer att ha en tillräcklig styrande effekt med hänsyn till klimatlagens karaktär av en ramlag. Rådet betonade också vikten av behövliga och omfattande konsekvensbedömningar i den reglering som man beslutar om utifrån planerna. Rådet konstaterade vidare att den administrativa helheten förefaller vara komplicerad. Rådet uppmärksamade även propositionens ekonomiska konsekvenser och noterade att utkastet till proposition kunde kompletteras med konkreta exempel på kostnadseffekterna för hushållen. Likaså lyftes i utlåtandet fram omfattningen av konsekvenserna för företagen, samt konsekvenserna för

markanvändningssektorn exempelvis i ett kommunalt perspektiv. Rådet ägnade också uppmärksamhet åt den omfattning i vilken begreppet rättvis omställning behandlas i propositionen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen lyfte vidare fram bland annat att det vore nyttigt att i utkastet till proposition ta upp hur klimatlagens nuvarande styrsystem och det anknytande planerings- och uppföljningssystem har fungerat. Rådet noterade också att kommunerna sannolikt har stor betydelse i begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna. I utkastet till proposition kunde det på ett allmänt plan redogöras för de indirekta ändringsbehov som kan uppstå exempelvis i fråga om byggande, markanvändning, trafik och transport samt uppvärmning. När det gäller möjligheterna till delaktighet lyfte rådet fram att alla befolkningsgruppers digitala kompetens, språkkunskaper och förutsättningar att delta i samhällelig påverkan inte är på samma nivå.

6.3.2 Beaktande av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen

Propositionen har kompletterats med anledning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen. I avsnitt 2 i motiveringen till propositionen har beskrivningen av hur det nuvarande systemet fungerar och av det anknytande samarbetet mellan förvaltningsområdena preciserats. I avsnitt 4.2 i motiveringen har det gjorts flera kompletteringar som syftar till att beakta rådets synpunkter. Konsekvensbedömningen har kompletterats exempelvis i fråga om lagens styrande effekt, beskrivningen av det gemensamma kunskapsunderlaget samt de konsekvensbedömningar som ska göras i de olika skedena i planeringssystemet.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av propositionen har kompletterats. Konsekvenserna för hushållen har preciserats med anledning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen, och man har försökt ge konkreta exempel på de ekonomiska konsekvenserna för hushållen. Även konsekvenserna för de offentliga finanserna har kompletterats, och de eventuella indirekta konsekvenserna för kommunerna exempelvis när det gäller trafik och transport samt planläggning har beskrivits på ett allmänt plan.

I motiveringen till propositionen har man med anledning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen även preciserat bland annat granskningen av rättvisprincipen ur olika befolkningsgruppers, arbetstagares och näringsidkares synvinkel. Likaså har motiveringen kompletterats med avseende på hur olika befolkningsgrupper kan delta i beredningen av klimatpolitiken och använda sig av exempelvis webbsamråd som ett verktyg för delaktighet.

7 Specialmotivering

Det föreslås att klimatlagen delas in i kapitel. Detta är en ny lösning i lagens uppbyggnad jämfört med den gällande lagen. Syftet är att förtydliga klimatlagens struktur och förbättra läsbarheten. Lagens första kapitel föreslås innehålla allmänna bestämmelser, inklusive målen för lagen och planeringssystemet. I lagen föreslås dessutom bestämmelser om ett planeringssystem (2 kap.), om rapportering och uppföljning (3 kap.) samt om myndigheter och andra aktörer (4 kap.). I 5 kap. föreslås bestämmelser om ikraftträdandet.

1 §. Lagens syfte. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska lagen innehålla bestämmelser om målen och ramarna för planeringen av Finlands klimatpolitik och för uppföljningen av dess genomförande. Syftet med lagen ska vara att effektivisera planeringen av åtgärderna och stärka möjligheterna att delta i och påverka planeringen. Jämfört med den gällande klimatlagen flyttas bestämmelserna om målen för lagen till en egen paragraf (2 §). I början av paragrafen ska det även hänvisas till målen. Genom den föreslagna lagen stärks och preciseras bestämmelserna om

målen bland annat genom att det ställs upp mål om klimatneutralitet samt nya utsläppsminskingsmål för vissa år. Således är det motiverat att det också i den paragraf som gäller lagens syfte hänvisas till målen, så att den utvidgade regleringen i fråga om målen beaktas i den paragrafen och paragrafen beskriver lagen som helhet. I paragrafen föreslås också vissa tekniska preciseringar jämfört med den gällande klimatlagen.

I enlighet med 2 punkten ska syftet med lagen också vara att främja allmänhetens, det vill säga på ett övergripande sätt alla samhällsaktörers, möjligheter att delta i det beslutsfattande som gäller klimatpolitiken. Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Vikten och betydelsen av denna rättighet accentueras i samband med åtgärderna för begränsning och anpassning till klimatförändringar. Avsikten är att bestämmelserna om delaktighet ska utvecklas jämfört med den gällande klimatlagen bland annat genom att man utökar samernas möjligheter att delta i beredningen av planerna. Det föreslås också bestämmelser om hur allmänheten ska informeras om klimatårsberättelsen. Ett ytterligare syfte med lagen ska vara att öka riksdagens möjligheter att delta i och påverka planeringen av klimatpolitiken. I detta avseende föreslås bland annat preciseringar av innehållet i den klimatårsberättelse som ska lämnas till riksdagen.

2 §. Målen för lagen och planeringssystemet. I paragrafen föreslås bestämmelser om målen för lagen och för planeringssystemet enligt lagen. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås det nya mål, exempelvis ett mål om klimatneutralitet till 2035 samt utsläppsminskingsmål till 2030 och 2040. Den gällande klimatlagen innehåller ett utsläppsminskingsmål till 2050 som nu föreslås bli uppdaterat. Avsikten är att de mål som tas in i lagen ska ligga i linje med Parisavtalet och de därtill hörande målen för begränsning av klimatuppvärmningen. Målen ska a priori uppnås med nationella medel. Uppfyllelsen av målen för minskning av utsläppen av växthusgaser påverkas i hög grad av EU:s system för handel med utsläppsrätter och dess funktion. Med hjälp av planerna bidrar man således till att säkerställa att målen nås.

Målet om klimatneutralitet och de övriga utsläppsminskingsmålen utvärderas 2025. I utvärderingen beaktas bland annat den nyaste vetenskapliga informationen, den tekniska utvecklingen, andra länders minskningsåtaganden och möjligheterna till internationell flexibilitet samt minskningsåtgärdernas kostnadseffektivitet. Utifrån utvärderingen kan målen ses över och eventuell flexibilitet utnyttjas så att man säkerställer en kostnadseffektiv omställning som också är regionalt och socialt rättvis.

En bestämmelse om ett mål om klimatneutralitet föreslås i 1 mom. 1 punkten. Enligt bestämmelsen är målet för lagen och planeringssystemet att bidra till att utsläppen av antropogena växthusgaser minskar och upptaget i sänkorna ökar så att växthusgasutsläppen senast 2035 är högst lika stora som upptaget. Det är ändamålsenligt att utsläppen av växthusgaser och upptagen i sänkorna begränsas till att i enlighet med Parisavtalet gälla antropogena utsläpp och upptag. Vidare föreslås det i 1 punkten att upptagen ska öka och utsläppen minska även efter det att klimatneutralitet uppnåtts. Således innehåller den föreslagna 1 punkten utöver målet att uppnå klimatneutralitet också ett mål om att öka sänkorna och ett mål om negativa koldioxidutsläpp.

Det mål om klimatneutralitet som uppställts till 2035 innebär att man under det året eftersträvar en balans mellan de rapporterade utsläppen och upptagen i sänkorna så att utsläppen är högst lika stora som upptagen. Ett villkor för att målet ska nås är då att de sammanlagda utsläppen av växthusgaser från utsläppshandelssektorn och ansvarsfördelningssektorn 2035 är högst lika stora som markanvändningssektorns nettoupptag, beräknat på det sätt som dessa utsläpp och upptag rapporteras i det nationella systemet för inventering av växthusgaser. Med stöd av de planer som avses i den föreslagna lagen kan det klarläggas vilken nivå på utsläpp och upptag som kommer att krävas för att nå målet om klimatneutralitet. Vid beräkningen av nettosänkan

ska utöver naturliga kolsänkor även beaktas eventuella tekniska sänkor, vilket framgår av den definition av en sänka som tas in i lagen. Det att upptaget bör öka och utsläppen minska även efter att klimatneutralitet har uppnåtts innebär att målet är att uppnå negativa utsläpp. Det finns en naturvetenskaplig övre gräns för hur mycket upptaget i naturliga sänkor kan öka.

Även om upptaget enligt lagens syfte bör öka, kan sänkorna vara föremål för verksamhet som medför att den eftersträvade utvecklingen av upptaget varierar under enskilda år eller regionalt. I synnerhet avverkningsuttaget i ekonomiskogarna påverkar nivån på kolsänkan i skogarna. Således finns det stor mellanårsvariation i sänkan, och dessutom har vissa åtgärder inom markanvändningssektorn som avser sänkor långsammare effekter än åtgärderna inom andra sektorer. Genom en hållbar skötsel av skogarna främjar man uppnåendet av klimatmålen för markanvändningssektorn och ökningen av sänkorna samtidigt som de övriga delområdena för hållbarhet beaktas. Definitionen av hållbar skogsvård utvecklas med tiden, och begreppet klimatsäker skogsvård har under de senaste åren kommit att utgöra en del av granskningen av skogarnas övergripande hållbarhet.

I den föreslagna 1 mom. 2 punkten anges utsläppsminskningarna till 2030 och 2040. Till 2030 föreslås för de sammanlagda utsläppen från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn ett minskningsmål på minst 60 procent jämfört med utsläppen av växthusgaser 1990. Avsikten är att minskningsmålet ska basera sig på de rekommendationer om långsiktiga mål för utsläpp och sänkor i klimatlagen som Finlands klimatpanel publicerade i februari 2021. Det föreslagna minskningsmålet på 60 procent kommer sannolikt att vara tillräckligt även för att uppfylla Finlands andel av det gemensamma mål som uppställts i den europeiska klimatlagen, enligt vilket nettoutsläppen bör minska med minst 55 procent senast 2030. Till följd av den föreslagna minskningen på 60 procent beräknas Finlands utsläpp av växthusgaser sjunka till en nivå på cirka 28 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030.

I 2 punkten föreslås även en bestämmelse om att de sammanlagda utsläppen från ansvarsfördelnings- och utsläppshandelssektorn ska minska med minst 80 procent till 2040 jämfört med utsläppen av växthusgaser 1990. Minskningarna fram till 2040 ska liksom målet fram till 2030 basera sig på Finlands klimatpanels rekommendationer om de långsiktiga målen för utsläpp och sänkor. Minskningarna på 80 procent innebär att Finlands utsläpp kommer att minska med i genomsnitt 1,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år från 2030 till 2040. Till följd av detta beräknas utsläppen sjunka till en nivå på cirka 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2040.

Den i lagen avsedda planeringen på medellång sikt av åtgärder för att begränsa klimatförändringarna ska gälla utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn. Uppfyllelsen av de mål som avser en minskning av de samlade utsläppen av växthusgaser från utsläppshandelssektorn och ansvarsfördelningssektorn påverkas i hög grad av EU:s system för handel med utsläppsrätter och dess funktion, som Finland för egen del kan påverka genom stöd till åtgärder som ökar systemets verkningsfullhet som en del av unionens klimatpolitik.

I 3 punkten föreslås bestämmelser om ett långsiktigt utsläppsminskningensmål till 2050. Detta ska bidra till att säkerställa att de sammanlagda utsläppen från ansvarsfördelnings- och utsläppshandelssektorerna vid denna tidpunkt har minskat med minst 90 procent. Det eftersträvade målet är dock 95 procent jämfört med 1990 års nivå. Minskningarna till 2050 ska liksom målen till 2030 och 2040 basera sig på de av Finlands klimatpanel publicerade rekommendationerna om de långsiktiga målen för utsläpp och sänkor. Till följd av minskningen kommer utsläppen att ligga på en nivå på högst 7 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2050. Man eftersträvar dock att kunna begränsa mängden utsläpp till en nivå på högst 3,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Också utvecklingen av EU:s klimatlagstiftning påverkar Finlands nationella utsläppsminskingsmål. EU har satt som mål att vara koldioxidneutralt senast 2050. Detta innebär att utsläppen och upptaget måste vara i balans före det. Som ett led i översynen av de nationella målen för utsläppsminskning enligt Parisavtalet har EU också ställt upp ett nytt, högre klimatmål till 2030 om en utsläppsminskning på minst 55 procent jämfört med 1990 års nivå. Dessa nya mål har också skrivits in i den europeiska klimatlagen, som antogs sommaren 2021. Kommissionen antog i juli 2021 ett beredskapspaket, det s.k. 55 %-paketet, som innehåller förslag till en reform av lagstiftningen så att den är förenlig med målet att minska utsläppen med minst 55 procent. För närvarande är avsikten den att översynen av EU:s mål till 2040 ska kopplas till den första globala översynen enligt Parisavtalet, som görs 2023.

I 4 punkten föreslås bestämmelser om ett mål för anpassningen till klimatförändringar, som föreslås bli preciserat jämfört med den gällande klimatlagen. Målet för anpassningen ska för det första vara att genom nationella åtgärder främja hanteringen av de klimatrisker som klimatförändringarna medför och stärka den nationella förmågan att anpassa till förändringarna. Avsikten är att bedömningen av klimatriskerna ska innefatta sektorsspecifika och förvaltningsområdes-specifika granskningar samt övergripande granskningar, eftersom de skadliga effekterna av klimatförändringarna och således också behovet av anpassning överskrider sektorsgränserna. Till klimatriskerna kan hänföras plötsliga extrema väderförhållanden, såsom stormar, översvämningar och värmeböljor, samt risker som utvecklas långsammare, exempelvis förändringar i förekomsten av olika skadedjur och växtsjukdomar, som orsakar betydande skada för samhället och naturen. Klimatriskerna kan också anses omfatta risker som hänför sig till samhällets funktioner, samhällsstrukturer och näringsverksamhet samt till kultur och naturmiljö, och som kan försvåra till exempel utövandet av traditionella samiska näringar. Utöver de risker som direkt berör finländska förhållanden är det av avgörande vikt att man minskar och hanterar de internationella återverkningarna av klimatförändringarna på Finland och de risker som är förenade med dem. En effektiv hantering av klimatriskerna omfattar bland annat prognostisering och modellering av klimatrisker, identifiering av sårbara grupper, sektorer och miljöer, beredskap för och minskande av risker genom proaktiva anpassningsåtgärder samt uppföljning av de åtgärder som genomförs.

Anpassningen till klimatförändringar bidrar till att öka klimatesiliensen. I anpassningssammanhang ska med klimatesiliens avses en medveten och proaktiv förmåga att agera flexibelt vid förändringar och störningar i vädret och klimatet, att återhämta sig från dem samt att utveckla verksamheten och beredskapen efter dem. Klimatesiliensen är kopplad till hanteringen av klimatrisker genom att man i planeringen av åtgärder och lösningar beaktar klimatriskerna och strävar efter att förebygga och lindra dem. I klimatesiliensen ska dessutom ingå åtgärder för att minska sårbarheter hos branscher, människor och natur och att stärka deras anpassningsförmåga.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om att ett ytterligare mål är att bidra till att de åtaganden fullgörs som följer av avtal som är bindande för Finland och av EU-lagstiftningen. Att dessa åtaganden fullgörs kan effektivt och konsekvent säkerställas i samband med att planerna utarbetas och verkställs. Vidare föreslås i 2 mom. en bestämmelse som kompletterar de mål för utsläpp och upptag som anges i paragrafen. Om det i ett avtal som är bindande för Finland eller i EU-lagstiftningen ställs upp strängare mål för utsläppen eller upptaget av växthusgaser i Finland än de som nämns i paragrafen, ska de mål som avses i 1 mom. 1—3 punkten grunda sig på dessa.

I 3 mom. ställs det upp nya mål för lagen och planeringssystemet i förhållande till den gällande klimatlagen. Enligt 1 punkten i momentet är ett mål för lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken att bidra till att säkerställa rättvisa klimatåtgärder och hållbar utveckling. Vad som

avses med rättvisa klimatåtgärder har inte på ett konsekvent sätt definierats i vare sig lagstiftning eller internationella avtal.

Det mål som gäller rättvisa klimatåtgärder kan i den föreslagna lagen anses innefatta dels ett processperspektiv, dels ett innehållsperspektiv. Att processerna eller förfarandena är rättvisa innebär att planerna och eventuella ytterligare åtgärder bereds på ett rättvist och transparent sätt. Avsikten är att rättvisa i samband med förfarandena ska förverkligas exempelvis genom det utlåtande- och samrådsförfarande som avses i 13 §. Klimatförändringarna utgör ett grundläggande hot mot samhället, människorna och livsmiljön, och åtgärderna för att bekämpa dem förutsätter ett brett medborgardeltagande och en bred offentlig debatt. Medborgardeltagande främjas även genom bestämmelserna om information till allmänheten i 16 och 18 §. Rättvisa klimatåtgärder främjas också genom en omfattande konsekvensbedömning av de planerade åtgärderna där man tar hänsyn till olika befolkningsgrupper. Detta tillgodoses i synnerhet genom de konsekvensbedömningar som avses i 13 § 2 mom.

När det gäller klimatåtgärdernas innehåll är rättviseperspektivet förankrat i de åtaganden avseende grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Innehållsperspektivet utgår från exempelvis internationella människorättskonventioner, nationella grundläggande fri- och rättigheter samt nationella och internationella domstolars tolkningspraxis. Således ställer de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna minimivån för i vilken mån exempelvis de åtgärder som läggs fram i planerna är rättvisa. En central rättvisedimension när det gäller klimatåtgärder är exempelvis att man ser till att kommande generationers rättigheter tillgodoses. Rättvisa i fråga om innehållet i klimatåtgärderna omfattar även så kallad rättvis omställning, som syftar till att omställningen till ett koldioxid-snålt samhälle inte ska medföra en oskälig börda för till exempel individen, arbetstagarna, befolkningsgrupperna, näringslivet eller olika branscher. I en rättvis omställning är det viktigt att konsekvenserna av omvälvningen granskas ur olika aktörers synvinkel. Det bör beaktas att rättvisa är ett värdebaserat och värdeladdat samhälleligt och politiskt mål och en etisk princip.

Med säkerställande av en hållbar utveckling ska i förslaget på ett allmänt plan avses åtgärder för att trygga goda levnadsförhållanden för nuvarande och kommande generationer. Hållbar utveckling kan anses innefatta en ekologisk, ekonomisk och sociokulturell dimension. Hela mänskligheten har en odelbar rätt till en sund miljö, till biologisk mångfald och till kulturarvet. I samband med klimatförändringar framhävs vikten av att man värnar om kommande generationers rättigheter och detta kan anses vara ett av syftena för planeringssystemet enligt klimatlagen. FN:s generalförsamling kom 2015 överens om globala mål för hållbar utveckling, och målen definieras närmare i handlingsprogrammet för hållbar utveckling (Agenda 2030). Vid beredningen av de åtgärder som ingår i planerna bör konsekvenserna av åtgärderna i ett hållbarhetsperspektiv. Hållbarhetsmålet konkretiseras i förslaget exempelvis i de allmänna krav som ställs på planerna. Således ska det i 8 § ställas krav på att man vid beredningen av planerna ska ta hänsyn till bland annat de eventuella konsekvenserna av planerna för den biologiska mångfalden samt till kostnadseffektiviteten för de åtgärder som avser begränsning av och anpassning till klimatförändringar. Också den miljökonsekvensbedömning som avses i 13 § syftar till att säkerställa att hållbarhetsperspektivet beaktas.

Enligt 2 mom. ska målet för lagen och planeringssystemet vara att bidra till att trygga samernas förutsättningar att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Genom detta mål vill man säkerställa att samernas rättigheter enligt 17 § 3 mom. i grundlagen tillgodoses inom klimatlagens tillämpningsområde. En ytterligare ambition är att genom målet säkerställa att den samiska kulturens förutsättningar inte försämras genom åtgärderna i planerna enligt klimatlagen. Eftersom klimatförändringarna framskrider snabbare på de nordliga breddgraderna påverkas samerna all-

deles särskilt av konsekvenserna. Samerna är ett urfolk, och klimatförändringarna kommer sannolikt att ha negativa konsekvenser för den samiska kulturen, som har ett nära samband med den arktiska naturen. Samernas förutsättningar att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur främjas i synnerhet i den föreslagna 14 §.

3 §. Tillämpningsområde. Enligt 1 mom. ska lagen tillämpas på de statliga myndigheternas uppgifter vid utarbetandet av klimatpolitiska planer och säkerställandet av att de verkställs. Till de statliga myndigheterna hör utöver statsrådet och ministerierna även den övriga statliga centralförvaltningen samt de regionala och lokala myndigheterna. De centrala skyldigheter som hänförs till lagens planeringssystem ska gälla i synnerhet statsrådet och dess ministerier. I lagen föreslås även bestämmelser om uppgifterna för Finlands klimatpanel och det samiska klimatrådet. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås det att den hänvisning till att annan lagstiftning ska iaktas utöver klimatlagen och som ingår i bestämmelsen om tillämpningsområdet stryks som onödig.

I 2 mom. föreslås en hänvisning till bestämmelser som gäller utsläppshandelssektorn. Klimatlagen och lagstiftningen om utsläppshandeln kommer inte att överlappa varandra, eftersom avsikten är att klimatlagen ska gälla planeringen och uppföljningen av klimatpolitiken, medan lagstiftningen om utsläppshandeln gäller den praktiska organiseringen av handeln med utsläppsrätter för växthusgaser. Bestämmelser om utsläpp från verksamheter inom den sektor som omfattas av utsläppshandeln och om åtgärder för att minska utsläppen finns i lagen om utsläppshandel (311/2011) och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010) samt till vissa delar också i lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007).

4 §. Verkningsområde för annan planering och annat beslutsfattande. I paragrafen föreslås bestämmelser om hur de planer som det föreskrivs om i klimatlagen ska beaktas i genomförandet av annan lagstiftning. En förutsättning för att planerna ska beaktas när man med stöd av annan lagstiftning fattar beslut om åtgärder som påverkar utsläppen och upptaget av växthusgaser och som syftar till att anpassa till klimatförändringar ska vara att det uttryckligen föreskrivs om planerna i den berörda speciallagstiftningen. Paragrafen ska gälla samtliga klimatpolitiska planer enligt den föreslagna lagen. Närmare bestämmelser om planerna föreslås i 9—12 §.

Bestämmelsen har således inga direkta konsekvenser för sådana beslut och planer som fattas med stöd av annan lagstiftning. Bestämmelsen påverkar således inte direkt exempelvis tillståndsprövning i enskilda fall, utan det rör sig om en bestämmelse där det hänvisas till framtida bestämmelser i speciallagar. I de olika sektorslagarna kan det tas in hänvisningar till planerna enligt denna lag, vilket ökar klimatlagens genomslag inom de olika sektorerna.

Jämfört med den gällande klimatlagen preciseras bestämmelsen så att det i stället för till åtgärder för minskning och begränsning av utsläpp ska hänvisas till åtgärder som påverkar utsläppen och upptaget. Att bestämmelsen utvidgas till att även gälla upptaget hänger samman med förslaget om att planeringssystemet ska omfatta även markanvändningssektorn.

5 §. Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. I paragrafen föreslås bestämmelser om de statliga myndigheternas främjandeplikt. Enligt förslaget ska de statliga myndigheterna inom ramen för sina uppgifter, befogenheter och resurser i sin verksamhet främja genomförandet av målen och planerna enligt den föreslagna lagen. Jämfört med den gällande klimatlagen utvidgas främjandeplikten till att vid sidan av genomförandet av planerna också gälla uppnåendet av målen. Likaså stryks såsom onödig hänvisningen till att myndigheterna ska handla i den utsträckning det är möjligt. Den föreslagna paragrafen stöder

för egen del också skyldigheten enligt 20 § 2 mom. i grundlagen för det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö.

Jämfört med den gällande klimatlagen utvidgas främjandeplikten till att gälla målen enligt lagen. Således ska de i paragrafen avsedda myndigheterna främja uppfyllelsen av de mål som anges i lagen, till exempel det mål om klimatneutralitet som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten. Utöver att de ska sträva efter att öka sänkan och minska de växthusgasutsläpp som deras verksamhet ger upphov till ska myndigheterna dessutom sträva efter att i sin verksamhet beakta effekterna av klimatförändringarna. De myndigheter som avses i bestämmelsen ska i princip ha ett klimatperspektiv i all verksamhet, exempelvis i offentlig upphandling och investeringar och i produktionen av offentliga tjänster samt i uppföljningen och utvärderingen. De statliga ämbetsverken ska också vid behov se över sin interna praxis så att den främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar.

Jämfört med den gällande klimatlagen ska de statliga myndigheternas främjandeplikt inte längre begränsas till den utsträckning det är möjligt. Den begränsning som finns i den gällande lagen är hädanefter inte längre motiverad, eftersom myndigheterna givetvis handlar inom ramen för sina möjligheter. Ändringen preciserar bestämmelsen och ökar dess genomslag. I en rättsstat förverkligar myndigheterna allmänna mål inom ramen för sina uppgifter och befogenheter. Likaså agerar myndigheterna a priori inom ramen för de resurser som anvisats dem i det beslutsfattande som gäller statsfinanserna.

Med statliga myndigheter ska utöver statsrådet och ministerierna även avses den övriga statliga centralförvaltningen samt statens regionala och lokala myndigheter. Detta motsvarar också den definition av statliga myndigheter som avses i den gällande klimatlagen. Statens regionförvaltning, i synnerhet närings-, trafik- och miljöcentralerna, binds till planeringen och genomförandet av klimatpolitiken via verksamheten vid de ministerier som styr centralerna.

6 §. Definitioner. De föreslagna definitionerna följer i stor utsträckning definitionerna enligt FN:s klimatkonvention och EU-lagstiftningen.

Enligt 1 punkten ska med växthusgas i enlighet med FN:s klimatkonvention avses vissa naturliga och antropogena gasformiga beståndsdelar i atmosfären som absorberar och återkastar infraröd strålning. De beståndsdelar som nämns i definitionen är koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkarboner, svavelhexafluorid och kvävetrifluorid. Med begreppet växthusgas hänvisas det också till andra beståndsdelar i atmosfären av ovannämnda typ som i enlighet med internationella åtaganden som binder Finland räknas som växthusgaser. Det vore ändamålsenligt att man i praktiken också kunde beakta eventuella förändringar genom vilka det till de definitioner av växthusgaser som anges i internationella avtal senare fogas sådana beståndsdelar i atmosfären som än så länge inte anges i avtalsbestämmelserna. För närvarande ingår bestämmelser av detta slag i synnerhet i FN:s klimatkonvention och det därtill hörande Kyoto-protokollet.

Enligt 2 punkten ska med klimatförändringar avses förändringar av klimatet som är direkt eller indirekt hänförliga till mänsklig verksamhet, som ändrar sammansättningen av den globala atmosfären och som går utöver naturliga klimatvariationer som observerats under jämförbara tidsperioder. Definitionen baserar sig på definitionen i artikel 1 i FN:s klimatkonvention.

I 3 punkten definieras vad som avses med begränsning av klimatförändringar. Med begränsning av klimatförändringar ska för det första avses hindrande av uppkomsten av antropogena växthusgasutsläpp från att uppstå och komma ut i atmosfären. Definitionen avses bli preciserad jämfört med den gällande lagen så att den också täcker åtgärder för att öka sänkan. För det andra

ska med begränsning kunna avses åtgärder för att lindra eller avhjälpa klimatförändringarnas effekter i övrigt. Begränsningen av klimatförändringar kan genomföras med metoder av mycket olika slag, exempelvis genom att man använder förnybar energi eller energibesparande lösningar, ökar sänkan, avstår från fossila bränslen samt avskiljer och lagrar koldioxid. Åtgärderna för att begränsa klimatförändringar kan även innefatta metoder som inte ännu hade införts när lagförslaget lämnades.

Enligt 4 punkten ska med anpassning till klimatförändringar avses åtgärder genom vilka man förbereder sig på och anpassar sig till redan konstaterade eller prognostiserade negativa eller positiva effekter eller konsekvenser som klimatförändringarna har för samhället, ekonomin och naturen. Sådana åtgärder kan vara exempelvis åtgärder med vilka man ökar anpassningsförmågan och förmågan till flexibel anpassning till det föränderliga klimatet samtidigt som man minskar exponeringen och sårbarheten för klimatförändringar och deras effekter. Anpassningen kan gälla en bred uppsättning olika konsekvenser som har samband med klimatförändringar, såsom jordens stigande medeltemperatur och allt extremare väderleksförhållanden.

I 5 punkten föreslås en definition av det nationella systemet för inventering av växthusgaser. I definitionen hänvisas det till artikel 2.12 i förordningen om styrningen av energiunionen. Enligt artikel 2.12 avses med nationellt inventeringssystem ett system av institutionella, legala och procedurmässiga arrangemang inom en medlemsstat för uppskattning av de antropogena utsläppen från källor och upptag i sänkor av växthusgaser, och för rapportering och arkivering av inventeringsinformation. Bestämmelser om inventeringssystemet finns också bland annat i artikel 37 i den förordningen.

I 6 punkten definieras det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder. I definitionen hänvisas det till det system för politiska strategier och åtgärder och prognoser som avses i artikel 2.6 i förordningen om styrningen av energiunionen. Enligt artikel 2.6 avses med system för styrmedel och åtgärder och prognoser ett system av institutionella, legala och procedurmässiga arrangemang som inrättats för rapportering om styrmedel och åtgärder och prognoser som avser dels antropogena utsläpp från källor och upptag av växthusgaser i sänkor, dels energisystemet, i enlighet med bland annat artikel 39 i förordningen.

I 7 punkten föreslås en definition av utsläppen från utsläppshandelssektorn. Med utsläpp från utsläppshandelssektorn ska avses utsläpp som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel och i lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart. I fråga om lagen om utsläppshandel ska det hänvisas till lagens 2 §, enligt vilken lagen tillämpas på koldioxidutsläpp från de verksamheter som anges i 1—24 punkten och på sådana andra växthusgasutsläpp som nämns särskilt i anslutning till de verksamheter som avses i 25—28 punkten. Lagens tillämpningsområde preciseras i föreslagna 3—5 § i fråga om vissa verksamheter. Tillämpningsområdet för lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart och dess begränsningar bestäms i enlighet med 2 § i den lagen.

I 8 punkten föreslås en definition av utsläppen från ansvarsfördelningssektorn. I definitionen föreslås en hänvisning till ansvarsfördelningsförordningen, där det föreskrivs om bindande årliga minskningar av växthusgasutsläppen i medlemsstaterna under perioden 2021—2030. Med utsläppen från ansvarsfördelningssektorn ska avses de växthusgasutsläpp som definieras i artikel 3.1 i ansvarsfördelningsförordningen.

I paragrafens 9 punkt föreslås en definition av markanvändningssektorn. Med markanvändningssektorn ska avses de sex markanvändningskategorier som används i det nationella systemet för inventering av växthusgaser, nämligen skogsmark, åkermark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark. I den gällande klimatlagen ingår ingen definition av begreppet

markanvändningssektorn. I den föreslagna lagen föreslås det att planeringssystemet för klimatpolitiken utvidgas så att den nya klimatplanen för markanvändningssektorn blir en del av systemet.

I paragrafens 10 punkt definieras begreppet sänka. Med sänka ska i enlighet med IPCC:s definition avses en process, verksamhet eller mekanism som avlägsnar en växthusgas, aerosol eller en föregångare till växthusgas från atmosfären. Definitionen omfattar således även tekniska sänkor. Definitionen av begreppet sänka är ny jämfört med den gällande klimatlagen.

I 11 punkten föreslås en definition av upptag, som är ett nytt begrepp i lagen. Med upptag ska avses mängden växthusgaser som en sänka avlägsnar från atmosfären under en viss tid. I Kyoto-protokollet avses med en s.k. sänkkredit (removal unit) att ett ton koldioxidkvivalenter avlägsnas från atmosfären.

7 §. Planeringssystemet för klimatpolitiken. I 1 mom. föreslås bestämmelser om de klimatpolitiska planer som planeringssystemet som helhet består av. Jämfört med den gällande klimatlagen utvidgas planeringssystemet till att även omfatta markanvändningssektorn, för vilken det utarbetas en egen klimatplan. Det föreslås att namnen på planerna ses över och förkortas i den nya lagen. Således omfattar planeringssystemet för klimatpolitiken utöver en klimatplan för markanvändningssektorn även en långsiktig klimatplan, en klimatplan på medellång sikt och en nationell plan för anpassning till klimatförändringar. Bestämmelser om målen för planeringssystemet föreslås i 2 §.

Enligt 2 mom. ska det i planerna ställas upp mål för minskning av växthusgasutsläpp, ökning av sänkan och anpassning till klimatförändringar samt anges de åtgärder inom olika förvaltningsområdena som behövs för att uppnå dessa mål. Jämfört med den gällande lagen utvidgas bestämmelsen till att även gälla sänkor. I enlighet med det föreslagna 2 kap. ska både de allmänna kraven enligt 8 § och de särskilda krav som ställs på varje plan enligt 9—12 § tillämpas på beredningen av planerna och på planernas innehåll.

8 §. Allmänna krav på de klimatpolitiska planerna. I paragrafen föreslås bestämmelser om de allmänna krav som ska ställas på beredningen av de klimatpolitiska planerna och på planernas innehåll och som ska gälla samtliga i 7 § avsedda planer. I 1 mom. föreslås bestämmelser om den försiktighetsprincip som ska iaktas vid fastställandet av de mål och åtgärder i planerna som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringar. De mål och åtgärder som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringar ska fastställas i planerna utifrån aktuell vetenskaplig information så att hänsyn tas till klimatförändringarnas framskridande, deras sannolika positiva och negativa effekter, faror och risker i anslutning till dem samt möjligheter att förhindra klimatrelaterade olyckor och begränsa deras skadliga verkningar. Med aktuell vetenskaplig information ska avses exempelvis sådana nationella och internationella vetenskapliga artiklar och publikationer från forskningsprojekt som publicerats under de senaste åren. Aktuell vetenskaplig information om hur klimatförändringarna framskrider produceras och sammanställs av exempelvis den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) och av Finlands klimatpanel som avses i 20 § i den föreslagna lagen. De mål som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt de åtgärder som behövs för att uppnå dem bör planeras så att man tar största möjliga hänsyn till de många olika slags konsekvenser som klimatförändringarna eventuellt kan ha. Avsikten är att man med hjälp av planerna i tillräcklig utsträckning ska kunna förbereda sig också på sådana konsekvenser av klimatförändringarna som är så kraftiga att de påverkar samhällets verksamhetsförutsättningar på ett negativt sätt.

Enligt 2 mom. ska de åtaganden som följer av internationella avtal som är bindande för Finland och av EU-lagstiftningen anges i planerna. I den gällande klimatlagen ställs ett sådant innehållsmässigt krav endast på den klimatpolitiska planen på medellång sikt. Nu föreslås det bli ett allmänt krav som ska gälla samtliga planer. Exempelvis i fråga om klimatplanen på medellång sikt innebär kravet att planen ska innehålla en redogörelse för de åtaganden som gäller ansvarsfördelningssektorn och som följer av internationella avtal och EU-lagstiftningen. Vidare föreslås i momentet att det med hjälp av planerna ska säkerställas att åtagandena fullgörs. Det innebär att de sektorsvisa planerna ska utarbetas så att också de åtaganden som följer av internationella avtal och av EU-lagstiftningen fullgörs. I praktiken ska man vid fastställandet av målen i planerna se till att de åtaganden om minskning av utsläpp som då gäller inom EU beaktas. Uppfyllelsen av målen för minskning av utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn påverkas i hög grad av EU:s system för handel med utsläppsrätter och dess funktion. Med hjälp av planerna bidrar man således till att säkerställa att åtagandena fullgörs.

I 2 mom. föreslås vidare en förteckning som i stor utsträckning baserar sig på 6 § i den gällande klimatlagen och som gäller omständigheter som ska beaktas vid beredningen av planerna. För det första ska vid beredningen av de klimatpolitiska planerna tas hänsyn till den information som tagits fram genom det nationella systemet för inventering av växthusgaser och det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder. Likaså ska man vid beredningen av planerna beakta bedömningar av utvecklingen av den internationella klimatpolitiken och EU:s klimatpolitik.

Vid beredningen av planerna ska dessutom enligt 3 punkten miljömässiga, sociala och ekonomiska faktorer beaktas i enlighet med principen om hållbar utveckling. Vid planeringen av framtida åtgärder ska åtgärdernas sociala och ekonomiska verkningsfullhet bedömas till exempel med tanke på en rättvis inkomstfördelning, sysselsättningen samt trygghandet av industrins och det övriga näringslivets konkurrenskraft. I 4 punkten föreslås bestämmelser om att kostnadseffektiviteten ska beaktas vid beredningen av planerna. Med detta avses att man för att begränsa klimatförändringar och anpassa sig till dem ska använda de metoder som man bedömer att ger det bästa möjliga resultatet i förhållande till kostnaderna. Exempelvis i fråga om begränsningen av klimatförändringar ska resultatet vara den största möjliga utsläppsminskningen i förhållande till kostnaderna av åtgärden. Det bör dock noteras att det inte är möjligt eller ens ändamålsenligt att sätta ett penningvärde på alla de fördelar som begränsningen och anpassningen medför. Bedömningen av kostnadseffektiviteten är således alltid förknippad med osäkerhetsfaktorer. Kostnadseffektiviteten och kostnadseffekterna av planerna bör bedömas ur såväl ett offentligt ekonomiskt som ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vid beredningen av planerna ska nivån på och utvecklingen av den teknik som avser begränsning av och anpassning till klimatförändringar och beredskap inför dem beaktas. Också samordningen av planerna med planeringen av energi- och trafikpolitiken behöver beaktas i samband med beredningen. Beredningen ska till behövliga delar samordnas med beredningen av annan energi- och klimatpolitik, inklusive med utarbetandet av en nationell klimat- och energi-strategi i analogi med den gällande strategin. I 7 punkten föreslås bestämmelser om de eventuella konsekvenserna av planerna för livsmedelstryggheten i Finland. I praktiken innebär det att man i planeringen och genomförandet av åtgärder som hänför sig till jordbruksproduktionen ska se till att inte livsmedelstryggheten i Finland äventyras. I 8 punkten föreslås bestämmelser om beaktande av den biologiska mångfalden. Eftersom klimatförändringarna och utarmningen av den biologiska mångfalden är kopplade till varandra, bör man vid beredningen av planerna bedöma vilka konsekvenser planerna har för den biologiska mångfalden. Dessutom ska andra faktorer som är väsentliga för samhällsutvecklingen beaktas. Sådana faktorer kan till exempel vara cirkulär ekonomi, koldioxidsnålt byggande och planeringen av områdesanvändningen.

9 §. Långsiktig klimatplan. I paragrafen föreslås bestämmelser om en långsiktig klimatplan, vars tidsperspektiv avviker från de övriga klimatpolitiska planerna. Planen ska bidra till uppnåendet av de mål som ställs upp i 2 §. I synnerhet de långsiktiga minskningsmålen till 2040 och 2050 som ställs upp i 2 § 1 mom. 2 och 3 punkten ska utgöra utgångspunkten vid beredningen av planen.

Någon långsiktig plan har ännu inte utfärdats med stöd av den gällande klimatlagen. Med anledning av EU:s förordning om styrningen av energiunionen lämnades dock en första långsiktig strategi (Long Term Strategy) till kommissionen 2020. Strategin kan till sitt innehåll till vissa delar anses motsvara kraven på den långsiktiga planen i den gällande klimatlagen. Kraven på planen föreslås bli preciserade jämfört med den gällande klimatlagen. På grund av det långa tidsintervallet kommer planen att ha karaktären av ett scenario, och den kommer inte att innehålla några politiska åtgärder. Avsikten är att den långsiktiga klimatplanen på ett allmänt plan ska motsvara de krav som ställs på de långsiktiga strategierna i EU:s förordning om styrningen av energiunionen. Jämfört med bestämmelserna i den gällande klimatlagen ska i planen i fortsättningen även granskas utvecklingen av sänkorna inom markanvändningssektorn och de alternativa vägarna för att nå målet om ett ökat upptag.

Enligt bestämmelsen ska statsrådet anta en långsiktig klimatplan minst vart tionde år. Intervallet på tio år motsvarar det krav i artikel 15 i EU:s förordning om styrningen av energiunionen som gäller tiden efter 2029, då varje medlemsstat vart tionde år ska lämna en långsiktig strategi till kommissionen. De två första strategierna lämnas dock med ett tätare intervall, eftersom den följande strategin efter den som lämnades 2020 ska lämnas redan den 1 januari 2029. Tidsramen för den långsiktiga klimatplanen i klimatlagen beror i praktiken på cyklerna för planeringen av de bestämmelser som gäller klimatförändringar och som är aktuella på internationell nivå eller inom EU.

Om det blir uppenbart att den förväntade långsiktiga utvecklingen till väsentliga delar avviker från prognosen vid den tidpunkt då planen godkändes, eller om verksamhetsmiljön förändras snabbt, är det ändamålsenligt att den långsiktiga klimatplanen kan ses över före den bakre gränsen på tio år. En sådan situation kan föreligga exempelvis om de utvecklingsbanor som anges i den långsiktiga planen ser ut att vara omöjliga eller högst osannolika med hänsyn till den aktuella informationen. En långsiktig plan kan vid behov utarbetas exempelvis vart femte år. Detta är i linje med artikel 15 i EU:s förordning om styrningen av energiunionen, där det anges att medlemsstaterna vid behov bör uppdatera sina långsiktiga strategier vart femte år.

Enligt 1 punkten ska i den långsiktiga klimatplanen ingå scenarier för utvecklingen av utsläppen och upptagen som omfattar åtminstone de följande 30 åren. Den föreslagna tidsramen på 30 år följer tidsramen för den långsiktiga planeringen i artikel 15 i EU:s förordning om styrningen av energiunionen. Med hjälp av de scenarier som avses i bestämmelsen kan man granska utsläppens eventuella framtida utvecklingsförlopp. Utifrån scenarierna kan man även granska olika sätt att minska utsläppen av växthusgaser, öka sänkan och anpassa sig till klimatförändringar. Med scenarier för utsläppsutvecklingen avses relevanta, möjliga och internt konsekventa beskrivningar av hur utsläppen av växthusgaser samt sänkorna utvecklas i framtiden. I planen ska också ingå ett basscenario som beskriver utvecklingsförloppet under åtminstone de 30 följande åren utifrån nuvarande åtgärder. Denna utveckling kan jämföras med de scenarier som används för att uppnå målen enligt lagen.

Enligt 2 punkten ska planen innehålla de viktigaste alternativa tillvägagångssätten för de olika sektorerna baserade på det mål för minskning av växthusgasutsläppen som avses i 2 § 1 mom. 3 punkten och det mål för ökning av upptaget i sänkorna som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten. Genom att ange olika sektorsspecifika vägar kan man klarlägga vilken insats som kommer att krävas av

de olika sektorerna för att målen för minskning av växthusgaser och ökning av upptaget i sänkor ska uppnås. I fråga om målet att minska utsläppen av växthusgaser ska den förväntade utsläppsutvecklingen inom olika sektorer bedömas och möjligheterna till sektorsvisa utsläppsminskningar granskas. När det gäller målet att öka upptaget ska den förväntade utvecklingen av sänkorna granskas särskilt inom markanvändningssektorn men också i fråga om de tekniska sänkorna.

Enligt 3 punkten ska planen innehålla en uppskattning av den förväntade utvecklingen av metoder för att minska växthusgasutsläppen och öka sänkan på lång sikt. Med metoder för att minska växthusgasutsläppen ska avses exempelvis tekniska utsläppsminskningmetoder och motsvarande utvecklingsförlopp. När det gäller metoderna för att öka sänkan bör dels utvecklingen av metoder för att stärka naturliga sänkor, det vill säga i stor utsträckning skogarna, dels den förväntade utvecklingen av tekniska sänkor bedömas. Utifrån den bedömningen ska det läggas fram slutsatser om i vilken mån de eventuella nya metoderna kan främja uppnåendet av målen enligt 2 § och i synnerhet av de långsiktiga utsläppsminskningmålen.

Enligt 4 punkten ska av planen också framgå andra behövliga omständigheter. Sådana omständigheter kan vara exempelvis utvecklingen av energi-, industri- och infrastrukturinvesteringar och deras betydelse för utsläppsutvecklingen, eller riskbedömningar om att klimatförändringarna och deras skadliga effekter ökar snabbare än väntat.

10 §. Nationell plan för anpassning till klimatförändringar. I paragrafen föreslås bestämmelser om en nationell plan för anpassning till klimatförändringar. Det föreslås att namnet på planen preciseras jämfört med den gällande klimatlagen. Dessutom ska tidsramen för anpassningsplanen ses över så att planen i fortsättningen ska utarbetas minst varannan valperiod, medan den enligt den gällande klimatlagen ska utarbetas minst vart tionde år. Tidsramen för anpassningsåtgärderna varierar, men de åtgärder som i typfall tas in i den nationella planen genomförs genom en långsiktig och ofta kontinuerlig verksamhet som syftar till att utveckla aktörernas beredskap för effekterna av klimatförändringarna.

I 1 mom. föreslås närmare bestämmelser om kraven på innehållet i anpassningsplanen. I anpassningsplanen ska för det första beaktas de mål för lagen och planeringssystemet som avses i 2 §. Med stöd av 1 punkten ska planen innehålla en risk- och sårbarhetsgranskning som baserar sig på aktuell vetenskaplig information och som ska användas vid utarbetandet av anpassningsåtgärder. Vid planeringen av åtgärderna är det särskilt viktigt att fastställa de olika sektorernas, gruppernas, sammanslutningarnas, ekosystemens och regionernas sårbarhet och identifiera klimatriskerna i fråga om dem och att utifrån detta identifiera de primära behoven av anpassningsåtgärder i olika tidsperspektiv.

Enligt 2 punkten ska i anpassningsplanen vid behov tas in en granskning enligt förvaltningsområde och över förvaltningsgränserna. Den förstnämnda kan innebära exempelvis en bedömning av de olika förvaltningsområdenas anpassningsbehov och en utvärdering av deras eventuella handlingsprogram. Med hjälp av granskningen kan man främja en ändamålsenlig och kostnads effektiv allokering av anpassningsåtgärderna exempelvis inom de verksamhetsområden som är mest sårbara med tanke på klimatförändringar. Genom den förvaltningsövergripande granskningen, som utgör ny reglering i lagen, kan man exempelvis försöka identifiera anpassningsbehov som är gemensamma för många förvaltningsområden eller klimatrisker som har återverkningar på och mellan olika förvaltningsområden och således effektivisera verksamheten och rikta in åtgärderna effektivare och mer exakt.

Enligt förslaget ska i anpassningsplanen vid behov också ingå en regional granskning. Detta är ett nytt innehållskrav jämfört med den gällande klimatlagen. Syftet med den regionala granskningen är att identifiera regionala specialbehov i fråga om anpassningen. Exempel på sådana är anpassningsbehoven i den arktiska regionen. I planen kan man till exempel fastställa olika sätt att främja regionala och lokala anpassningsåtgärder. Avsikten är att de regionala granskningarna ska genomföras inom ramen för regionens och dess myndigheters uppgifter, befogenheter och resurser.

Åtgärderna i anpassningsplanen ska utgå från målen i 2 §. I praktiken kan detta innebära till exempel att anpassningsåtgärderna preciseras i förhållande till hur exempelvis uppnåendet av målet om klimatneutralitet framskrider eller till hur man bedömer att klimatförändringarna framskrider globalt. Enligt 4 punkten ska man vid behov i anpassningsplanen också kunna beakta andra omständigheter som anses behövliga. Syftet med punkten är att göra bestämmelserna om anpassning mer flexibla.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om en översyn av anpassningsplanen under de valperioder då det inte föreligger någon i skyldighet enligt 1 mom. att utarbeta en plan. I samband med en sådan halvtidsöversyn ska det bedömas om planen är aktuell och om det finns behov av nya åtgärder. I den gällande klimatlagen finns ingen motsvarande bestämmelse, men i praktiken har en sådan översyn gjorts 2019 i fråga om den nuvarande anpassningsplanen. Det rörde sig om en halvtidsöversyn av verkställigheten av den gällande anpassningsplanen som Finlands miljöcentral och Naturresursinstitutet genomförde på uppdrag av jord- och skogsbruksministeriet. Med halvtidsöversyn enligt bestämmelsen ska avses exempelvis en halvtidsöversyn av ovannämnda slag som görs samband med den nuvarande anpassningsplanen. De krav enligt 13 och 14 § som gäller utarbetandet av planen ska inte gälla översyn enligt detta moment.

11 §. Klimatplan på medellång sikt. I paragrafen föreslås bestämmelser om en klimatplan på medellång sikt (KAISU), som ska gälla utsläppen från ansvarsfördelningssektorn. Utsläppen från ansvarsfördelningssektorn omfattar utsläpp från trafik, jordbruk, individuell uppvärmning av byggnader, arbetsmaskiner och avfallshantering, F-gaser samt vissa andra utsläpp. Jämfört med 9 § i den gällande klimatlagen förtydligas bestämmelsen så att det åtgärdsprogram som ingår i planen stryks såsom obehövligt.

Enligt 1 mom. ska statsrådet även i fortsättningen anta en klimatplan på medellång sikt en gång per valperiod. I momentet föreslås en hänvisning till de mål för lagen och planeringssystemet som avses i 2 §. Således ska dessa mål vid sidan av målet om klimatneutralitet utgöra utgångspunkten vid beredningen av planen. Jämfört med den gällande klimatlagen preciseras momentet dessutom så att det i enlighet med 1 punkten i momentet ska anges ett mål för utvecklingen av växthusgasutsläppen från ansvarsfördelningssektorn. Detta mål kan anges exempelvis som ett kvantitativt mål. Enligt 2 punkten ska planen också innehålla åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn. Med åtgärder ska i detta sammanhang i synnerhet avses olika politiska åtgärder som förvaltningen vidtar. I enlighet med 3 punkten ska planen innehålla uppgifter om utvecklingen av utsläppen och upptaget av växthusgaser. I enlighet med 4 punkten ska den också innehålla uppskattningar av utvecklingen av utsläppen och av hur åtgärderna påverkar utsläppen. Närmare bestämmelser om innehållet i uppgifterna och uppskattningarna föreslås i 2 mom.

I planen ska vid behov också kunna anges andra omständigheter som anses behövliga. Det kan exempelvis handla om granskningar av flera olika utsläppskällor eller sektorer och som gäller privat konsumtion, offentlig upphandling och kommunala åtgärder.

Bestämmelserna i 2 mom. motsvarar i huvudsak 9 § 3 mom. i den gällande klimatlagen. I momentet föreslås närmare bestämmelser om vad de uppgifter och uppskattningar som avses i 1 mom. 3 och 4 punkten ska omfatta. Denna del av planen ska omfatta uppgifter om hur utsläppen av växthusgaser i Finland har utvecklats sedan 1990. I uppgifterna om utsläppsutvecklingen ska på ett övergripande sätt granskas utvecklingen inom såväl ansvarsfördelningssektorn som utsläppshandelssektorn. De uppgifter som läggs fram ska också omfatta specificerade uppgifter om hur utsläppen och upptaget av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn, utsläppshandelssektorn och markanvändningssektorn har utvecklats sedan 2005 då EU:s utsläppshandel inleddes. År 2005 är också referensåret för de nationella utsläppsminskningmålen enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning.

Utöver uppgifter om den faktiska utsläppsutvecklingen ska det bedömas hur de sammanlagda utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn, och separat utsläppen från ansvarsfördelningssektorn, kommer att utvecklas utifrån de nuvarande åtgärderna under de 10—15 åren efter antagandet av planen. Det rör sig om s.k. basscenarier där den framtida utsläppsutvecklingen granskas mot bakgrund av de nuvarande åtgärderna. Dessutom ska det ges en uppskattning av hur utsläppen från ansvarsfördelningssektorn kommer att utvecklas utifrån behövliga nya åtgärder i planen under de 10—15 åren efter antagandet av planen. Dessa uppgifter kan betraktas som s.k. politikscenarier, där man vid granskningen av utsläppsutvecklingen beaktar hur de nya åtgärder som planeras bli genomförda i framtiden kommer att påverka den framtida utsläppsutvecklingen.

Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås granskningsperioden för den uppskattade utsläppsutvecklingen bli ändrad från 10—20 år till 10—15 år. Detta ligger mer i linje med den målsatta planeringshorisonten på medellång sikt inom klimatpolitiken. Dessutom kommer målen nu att vara fler, eftersom det i klimatlagen föreslås mål till 2030, 2035, 2040 och 2050. En kortare planeringshorisont kan därför anses vara motiverad. Det är likaså skäl att notera att det är desto svårare att planera åtgärder och bedöma deras konsekvenser ju längre tidsspann det rör sig om.

I uppgifterna och uppskattningarna kan man vid behov även granska andra än ovannämnda omständigheter. Detta kan till exempel innebära att man gör mångsidiga konsekvensbedömningar i anslutning till politikscenariot.

I samband med planen på medellång sikt har man också granskat de konsumtionsbaserade utsläppen, särskilt med hänsyn till hushållens konsumtion. Genom att kartlägga de konsumtionsbaserade utsläppen vill man uppskatta utsläppen från konsumtionen eller slutefterfrågan under hela produktionskedjan. Granskningen av konsumtionsbaserade utsläpp kompletterar den traditionella produktionsbaserade bedömningen av utsläppsutvecklingen. Det kan vara ändamålsenligt att granska de konsumtionsbaserade utsläppen också i fortsättningen.

12 §. Klimatplan för markanvändningssektorn. Planeringssystemet för klimatpolitiken ska i förslaget kompletteras med en ny klimatplan för markanvändningssektorn, som statsrådet ska godkänna minst varannan valperiod. Med markanvändningssektorn avses de markanvändningskategorier enligt sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk som baserar sig på det nationella systemet för inventering av växthusgaser, nämligen skogsmark, åkermark, betesmark, våtmark, bebyggd mark och övrig mark. Med utsläpp av växthusgaser från markanvändningssektorn avses utsläpp från dessa markanvändningskategorier och från de övergångar som sker mellan dem. I 1 mom. föreslås en hänvisning till de i 2 § avsedda målen för lagen och planeringssystemet, som ska utgöra utgångspunkten vid beredningen av planen. I planen ska det anges olika sätt att minska utsläppen och öka sänkorna inom markanvändningssektorn så att Finlands nettosänka ökar.

Enligt 1 mom. ska av planen för det första framgå ett mål för utvecklingen av utsläppen och upptaget av växthusgaser från markanvändningssektorn. Målet kan anges exempelvis som ett kvantitativt mål. Av planen ska också framgå de åtgärder som ska vidtas inom markanvändningssektorn i syfte att minska utsläppen av växthusgaser och öka upptaget. Med åtgärder ska i samband med planen i synnerhet avses olika politiska åtgärder som förvaltningen vidtar. Planen för markanvändningssektorn ska omfatta exempelvis åtgärder som avser växthusgasutsläpp från jordbruksmarken och koldioxidbindning i marken, utsläpp och upptag från skogsmark och trädbestånd, ändringar i markanvändningen samt klimatviktiga våtmarker. I enlighet med 3 punkten ska i planen ges uppgifter om utvecklingen av utsläppen och upptaget av växthusgaser. I enlighet med 4 punkten ska av planen också framgå uppskattningar av hur utsläppen och upptaget från markanvändningssektorn kommer att utvecklas och hur åtgärderna påverkar dem.

I 2 mom. föreslås närmare bestämmelser om innehållet i de uppgifter och uppskattningar som avses i 1 mom. 3 och 4 punkten. Momentet överensstämmer till strukturen och innehållet i stor utsträckning med 11 § 2 mom. som gäller klimatplanen på medellång sikt, dock så att uppgifterna och uppskattningarna i planen för markanvändningssektorn i princip ska gälla utvecklingen av såväl utsläppen som upptaget. Enligt 1 punkten ska uppgifterna och uppskattningarna för det första omfatta uppgifter om hur de sammanlagda utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelnings- och utsläppshandelssektorn har utvecklats sedan 1990. Detta motsvarar de uppgifter som avses i 11 § 2 mom. 1 punkten, och gör det möjligt att jämföra olika sektorer. Uppgifterna och uppskattningarna ska också omfatta uppgifter om hur utsläppen och upptagen av växthusgaser från markanvändningssektorn har utvecklats sedan 1990.

Utöver uppgifterna om den faktiska utvecklingen av utsläppen och upptaget ska man granskas hur utsläppen och upptaget från markanvändningssektorn kommer att utvecklas 10—15 år från det att planen antogs mot bakgrund av de nuvarande åtgärderna. Det rör sig om s.k. basscenarier där den framtida utvecklingen av utsläppen och upptaget granskas mot bakgrund av de nuvarande åtgärderna. Vidare ska det ges en uppskattning av hur utsläppen kommer att utvecklas utifrån de nya, behövliga åtgärder som ingår i planen under de 10—15 åren efter antagandet av planen. Denna utvecklingsbana kan betraktas som s.k. politikscenarier, där man vid granskningen av utvecklingen i fråga om utsläppen och upptaget beaktar hur de ytterligare åtgärder som planeras bli genomförda kommer att påverka den framtida utvecklingen. I uppgifterna och uppskattningarna kan vid behov också andra omständigheter granskas.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om en översyn av planen för markanvändningssektorn under de valperioder då det inte föreligger någon i skyldighet enligt 1 mom. att utarbeta en plan. I samband med en sådan halvtidsöversyn ska det bedömas om planen är aktuell och om det finns behov av nya åtgärder. Med halvtidsöversyn ska avses till exempel en sådan halvtidsöversyn som gjordes 2019 i fråga om anpassningsplanen. De krav enligt 13 och 14 § som gäller utarbetandet av planen ska inte gälla den översyn som avses i detta moment.

13 §. Beredningen av de klimatpolitiska planerna. I paragrafen föreslås bestämmelser om det förfarande som ska iakttas vid beredningen av de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 §. Jämfört med den gällande klimatlagen kommer den föreslagna bestämmelsen att öka rätten till inflytande. Bestämmelsen föreslås också bli kompletterad så att det samiska klimatrådet, sameetinget och skoltarnas byastämman fogas till de aktörer av vilka det ska begäras utlåtande om utkastet till planer.

Enligt 1 mom. ska vid beredningen av de klimatpolitiska planerna allmänheten ges tillfälle att bekanta sig med utkastet till plan och framföra sin åsikt om dem. Jämfört med den gällande klimatlagen ska allmänheten i fortsättningen vid behov också kunna framföra sin åsikt också på

annat sätt än skriftligen. På detta sätt säkerställs det att exempelvis personer med funktionsnedsättning och barn har möjlighet att framföra sina åsikter om utkastet till plan. Således ska allmänheten i fortsättningen ges möjlighet att vid behov framföra sina åsikter till exempel muntligen.

I 1 mom. föreslås vidare bestämmelser om att utlåtanden om utkastet till plan ska begäras från centrala myndigheter och sammanslutningar, från den klimatpanel som avses i 20 § och från det samiska klimatråd som avses i 21 §. Med sammanslutningar ska i vid bemärkelse avses olika offentlighetsjuridiska personer såsom kommuner och landskap samt privaträttsliga juridiska personer såsom föreningar och företag. Som centrala aktörer kan också betraktas exempelvis forskningsinstitut som bedriver klimatforskning, såsom universitet och högskolor.

Framöver ska utlåtande även begäras från sametinget och från skoltarnas byastämman. Syftet med den utvidgade skyldigheten att begära utlåtande är att möjliggöra att samerna mer aktivt kan delta i beredningen av planerna. Bestämmelser om arbetsfördelningen mellan myndigheterna vid beredningen av planerna finns i 19 §, som gäller myndigheternas uppgifter.

I samband med beredningen av de klimatpolitiska planerna är det ändamålsenligt att sträva efter att olika aktörer på bred front deltar i beredningsprocessen. Eftersom klimatförändringarna är starkt förknippade med en tanke om kommande generationers rättigheter, är det motiverat att i beredningen särskilt ta hänsyn till barns och ungas delaktighet.

Ett ändamålsenligt förfarande med tanke på medborgardelaktigheten kunde till exempel vara ett medborgarråd som inrättas för viss tid som stöd för beredningen av planen. Med hjälp av ett medborgarråd kan man få in medborgarnas synpunkter på planerna. Medborgarrådet kunde till exempel bedöma hur den plan som bereds främjar hållbar utveckling och rättvisa klimatåtgärder. Ett medborgarråd användes i början av 2021 i samband med beredningen av planen på medellång sikt.

I 2 mom. föreslås en hänvisning till lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (SMB-lagen). Enligt 3 § i SMB-lagen ska miljökonsekvenserna av en plan eller ett program utredas och bedömas i tillräcklig utsträckning under beredningen, om genomförandet av planen eller programmet kan ha betydande miljökonsekvenser. Denna allmänna skyldighet att utreda och bedöma miljökonsekvenserna ska gälla i fråga om de klimatpolitiska planerna. Till skillnad från de planer som avses i 4 och 5 § i SMB-lagen och som kräver formbunden miljöbedömning enligt SMB-lagen, kommer det i planerna enligt klimatlagen inte att röra sig om att man skapar en ram för beslut om tillstånd för eller godkännande av projekt. I 2 mom. föreslås förutom bestämmelser om miljökonsekvenser också bestämmelser om andra konsekvenser som i behövlig omfattning ska utredas i samband med att planerna utarbetas. Sådana konsekvenser är de ekonomiska och sociala konsekvenserna samt övriga konsekvenserna av planerna. Det vore viktigt att konsekvenserna bedöms exempelvis med hänsyn till barn och unga och att i man i bedömningen i den mån det är möjligt beaktar kommande generationers rättigheter. Genom en omfattande konsekvensbedömning där man också beaktar de grundläggande fri- och rättigheterna ur olika synvinklar kan man främja rättvisa klimatåtgärder.

14 §. Främjande av samekulturen. I paragrafen föreslås bestämmelser om främjande av samekulturen som en del av beredningen av de klimatpolitiska planerna. Eftersom effekterna av klimatförändringarna är kraftigare på de nordliga breddgraderna är samerna som grupp i en särskilt sårbar ställning när klimatförändringarna framskrider. Jämfört med den gällande klimatlagen är

bestämmelserna om samerna nya. Syftet med bestämmelsen är förtydliga myndigheternas skyldigheter i anslutning till främjandet av samernas rättigheter i samband med att planerna enligt planeringssystemet för klimatpolitiken bereds.

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om en skyldighet att inom samernas hembygdsområde vid beredningen av planerna beakta samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur som urfolk. Bestämmelser om samernas hembygdsområde finns i 4 § i sametingslagen, enligt vilken med samernas hembygdsområde avses Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskunta benämnda renbeteslags område i Sodankylä kommun. Som ett led i beredningen bör exempelvis de planerade åtgärdernas inverkan på samernas traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt utredas. Den traditionella samekulturen är kopplad till den arktiska naturen, och klimatförändringarna inverkar särskilt på behovet av att anpassa den samiska kulturen. Hur de planerade åtgärderna påverkar samekulturen bör granskas både på kort och på lång sikt. Avsikten är att granskningen ska kunna göras tillsammans med det samiska klimatrådet, sametinget och skoltarnas byastämma.

I 1 mom. föreslås också bestämmelser om att myndigheterna vid beredningen av de klimatpolitiska planerna enligt klimatlagen ska förhandla med sametinget. Förhandlingarna ska föras i syfte att säkerställa att samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur beaktas inom samernas hembygdsområde. Eftersom de klimatpolitiska planerna är riksomfattande kan de alltid anses ha konsekvenser för samernas ovan beskrivna rättigheter. Därför är det motiverat att alltid föra förhandlingar när planerna bereds. Vid förhandlingarna kan man fokusera på sådana planerade åtgärder som har samband med tillgodoseendet av samernas rättigheter. Vid förhandlingarna ska det förfarande som avses i 9 § i sametingslagen iakttas. Det ministerium som bereder den klimatpolitiska planen ska ansvara för att förhandlingarna förs i rätt tid.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om att myndigheterna vid beredningen av planer enligt klimatlagen också ska beakta att levnadsförhållandena och utkomstmöjligheterna för skoltarna och inom skoltområdet bör främjas. Likaså bör myndigheterna ta hänsyn till skoltarnas möjligheter att bevara och främja skolkulturen. Syftet med momentet är att styra tolkningen och tillämpningen av lagen så att det som i skoltlagen (253/1995) föreskrivs om saken blir beaktat vid beredningen av planerna.

15 §. Redogörelse till riksdagen. I paragrafen föreslås bestämmelser om det förfarande genom vilket de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § överlämnas till riksdagen för bedömning. Att riksdagens deltar i planeringen av klimatpolitiken är ändamålsenligt på grund av klimatpolitikens särskilda karaktär och klimatförändringarnas effekter på samhället. Den föreslagna paragrafen följer i stor utsträckning bestämmelserna i den gällande klimatlagen om överlämnande av klimatpolitiska planer till riksdagen för bedömning.

Det förfarande som ska gälla för samtliga planer som föreslås i lagen är ett redogörelseförfarande i enlighet med 44 § i grundlagen. De gällande bestämmelserna föreslås bli preciserade så att samtliga i lagen avsedda klimatpolitiska planer separat ska föreläggas riksdagen för bedömning. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås bestämmelserna dessutom bli kompletterade så att den nya klimatplan för markanvändningssektorn som avses i 12 § ska föreläggas riksdagen för bedömning. Närmare bestämmelser om behandlingen av redogörelsen i riksdagen finns i 23 § i riksdagens arbetsordning (40/2000). Med anledning av redogörelsen ska riksdagen kunna ta ställning till de klimatpolitiska planer som statsrådet godkänt och i ställningstagandena kräva att statsrådet vidtar åtgärder för att verkställa planerna.

16 §. Uppföljning av genomförandet av de klimatpolitiska planerna. I paragrafen föreslås bestämmelser om uppföljningen av genomförandet av de klimatpolitiska planer som avses i 9—

12 § samt om de ytterligare åtgärder som ska vidtas utifrån uppföljningen. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås det ändringar i syfte att i bestämmelsen ta in de nya målen för lagen och den klimatplan för markanvändningssektorn som avses i 12 §.

Enligt 1 mom. ska statsrådet vara skyldigt att följa huruvida de planer som avses i 9—12 § är tillräckliga i förhållande till de mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringar som uppställts i planerna och i förhållande till de mål som anges i 2 §. I fortsättningen ska uppföljningen inte enbart inriktas på de åtgärder som anges i planerna, utan även andra omständigheter kan beaktas vid bedömningen av måluppfyllelsen. Avsikten är att varje ministerium ska ansvara för uppföljningen inom sitt förvaltningsområde på det sätt som föreskrivs i 19 §.

Utifrån uppföljningsuppgifterna ska det i enlighet med 18 § årligen utarbetas en klimatårsberättelse, där behovet av ytterligare åtgärder bedöms. En bedömning av uppföljningsuppgifterna och behovet av ytterligare åtgärder kan också göras i samband med andra förvaltningsområdes-specifika utvärderingar av de klimatpolitiska planerna. Sådana kan vara exempelvis genomförandeutvärderingar eller halvtidsöversyn av planerna.

Utifrån klimatårsberättelsen eller någon annan förvaltningsområdesspecifik bedömning ska statsrådet vid behov besluta om ytterligare åtgärder för att uppnå målen. Med ytterligare åtgärder ska avses sådana nya politikåtgärder med hjälp av vilka de mål som anges i planerna eller som avses i 2 § kan nås. I det fallet ska det röra sig om ett relativt stort behov av ytterligare åtgärder. Utöver detta ska de olika myndigheterna även i fortsättningen kunna vidta vissa ytterligare klimatpolitiska åtgärder som inte motiveras av ett betydande behov som konstaterats till exempel i klimatårsberättelsen. För sådana mindre och enskilda ytterligare åtgärder ska det inte heller i fortsättningen förutsättas ett i 16 och 17 § avsett förfarande.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om en skyldighet för statsrådet att följa upp huruvida de mål som avses i 2 § är tillräckliga utifrån den aktuella vetenskapliga informationen om hur klimatförändringarna framskrider. Med sådan aktuell vetenskaplig information ska avses exempelvis nationella och internationella vetenskapliga artiklar och publikationer från forskningsprojekt, som publicerats under de närmaste åren. Sådan vetenskaplig information om hur klimatförändringarna framskrider som är central med tanke på klimatlagen produceras och sammanställs av exempelvis den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) och av Finlands klimatpanel som avses i den föreslagna lagens 20 §. Liksom i den gällande klimatlagen ska syftet med uppföljningsskyldigheten enligt 2 mom. vara att säkerställa att Finland för egen del fullgör de åtaganden som följer av bindande internationella åtaganden och av Europeiska unionens rättsakter.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om det kunskapsunderlag som den uppföljning som avses i bestämmelsen ska grunda sig på. Utfallet av de uppskattningar av utvecklingen av växthusgasutsläpp som ingår i de klimatpolitiska planerna ska enligt förslaget följas upp på basis av de uppgifter om Finlands växthusgasutsläpp som tas fram varje år inom ramen för det nationella systemet för inventering av växthusgaser. I uppföljningen ska dessutom i behövlig utsträckning beaktas de uppgifter som tagits fram genom det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder.

Bestämmelsen om information i 4 mom. föreslås bli preciserad jämfört med den gällande klimatlagen. I momentet föreslås en bestämmelse om att statsrådet ska informera allmänheten om resultaten av uppföljningen. I praktiken ska ministerierna inom sina respektive förvaltningsområden informera om aktuella och centrala frågor som gäller genomförandet av planerna. Med denna skyldighet att informera vill man se till att allmänheten, såsom medborgarna, har möjlighet att få information om hur väl klimatpolitiken fungerar och om målens aktualitet samt att

följa hur de klimatpolitiska planerna genomförs och på så sätt bidra till beredningen av framtida planer. Det centrala är att det ska informeras om ärenden på ett lättbegripligt och lättfattligt sätt, så att informationen når fram till så många olika aktörer som möjligt och så att exempelvis människor i olika åldrar kan utnyttja den. Särskilda bestämmelser om information om klimatårsberättelsen föreslås i 18 §.

17 §. *Ändring av de klimatpolitiska planerna.* I paragrafen föreslås bestämmelser om en skyldighet för statsrådets att ändra de planer som avses i 9—12 §, om statsrådet i den uppföljning som det gjort med stöd av 16 § 1 mom. har ansett att det behövs ytterligare åtgärder för att uppnå de mål som ställts upp i planerna eller i 2 §. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås i bestämmelsen tekniska ändringar i syfte att i bestämmelsen ta in den klimatplan för markanvändningssektorn som avses i 12 §. Paragrafen föreslås också bli kompletterad med hänvisningar till 14 § som gäller främjande av samekulturen, eftersom det jämfört med den gällande klimatlagen kommer att ställas nya krav på beaktandet av samernas rättigheter i beredningsprocessen.

Enligt 1 mom. ska de förfaranden som anges i 13 och 14 § iakttas när planerna ändras. Enligt 2 mom. behöver förfarandena enligt 13 och 14 § dock inte iakttas i sådana fall där det i de klimatpolitiska planerna görs korrigeringar, huvudsakligen av teknisk natur, i uppgifter av mindre betydelse. En sådan ändring kan till exempel vara en rättelse av en kalkyl som ingår i planen.

Paragrafen påverkar inte tidsplanen för den redogörelse som avses i 15 §. Således ska det inte heller krävas någon ny redogörelse när innehållet i de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § ändras i enlighet med 16 § 1 mom. Om statsrådet däremot i samband med att det i enlighet med det föreslagna 16 § 2 mom. följer upp huruvida målen enligt 2 § är tillräckliga konstaterar att det finns skäl att se över målen, ska statsrådet på nytt anta en eller flera klimatpolitiska planer. I sådana fall ska planerna lämnas till riksdagen i form av redogörelser i enlighet med 15 §.

18 §. *Klimatårsberättelse.* Bestämmelserna om klimatårsberättelsen föreslås bli preciserade och klimatårsberättelsens innehåll utvidgat jämfört med den gällande klimatlagen. Kraven på innehållet föreslås bli preciserade med hänsyn till i synnerhet riksdagens skrivelse (RSk 2/2020 rd) och miljöutskottets betänkande (MiUB 1/2020 rd) om riksdagsbehandlingen av den första klimatårsberättelsen. Jämfört med den gällande klimatlagen preciseras paragrafen så att innehållet i klimatårsberättelsen utvidgas till att även omfatta markanvändningssektorn. Sambandet mellan klimatårsberättelsen och uppföljningssystemet och de ytterligare åtgärderna förtydligas. Dessutom tas i paragrafen in en skyldighet att informera.

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om en skyldighet för statsrådet att varje kalenderår lämna riksdagen en klimatårsberättelse. I fortsättningen ska alla uppgifter lämnas årligen, vilket innebär att en del av uppgifterna kommer att lämnas oftare än enligt den gällande klimatlagen. Detta är ändamålsenligt för att riksdagen ska ha större möjligheter att regelbundet följa genomförandet av den nationella klimatpolitiken, föra diskussioner utifrån en lägesbedömning och påverka klimatpolitiken på ett övergripande plan.

I 1 mom. föreslås en förteckning över de uppgifter som ska tas in i klimatårsberättelsen. Enligt 1 punkten ska berättelsen innehålla uppgifter om utvecklingen av utsläpp och upptag som baserar sig på material som Statistikcentralen tar fram. Jämfört med den gällande klimatlagen ska berättelsen i fortsättningen utöver uppgifter om utvecklingen av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn även innehålla uppgifter om utvecklingen av utsläppen och upptaget inom utsläppshandelssektorn och markanvändningssektorn. Således kommer den att ge en mer heltäck-

ande bild av det övergripande läget i fråga om utsläppen och upptaget. Innehållet i klimatårsberättelsen har utvecklats i denna riktning redan i den klimatårsberättelse som antogs 2020 (B 18/2020 rd).

På grund av eftersläpningar i samband med insamlingen av uppgifterna om utvecklingen av utsläppen och upptaget kommer de uppgifter i klimatårsrapporten som gäller utvecklingen inte att avse året före det år då berättelsen antogs, utan det år som föregick det. Exempelvis uppgifterna för 2020 kommer att kunna lämnas som slutliga uppgifter våren 2022. I klimatårsberättelsen ska dock tas in ett så kallat snabbestimat från Statistikcentralen om utvecklingen av såväl utsläppen som upptaget under det föregående året.

I klimatårsberättelsen har man också granskat de konsumtionsbaserade utsläppen, särskilt med hänsyn till hushållens konsumtion. Genom att kartlägga de konsumtionsbaserade utsläppen strävar man efter att uppskatta utsläppen från konsumtionen eller slutefterfrågan under hela produktionskedjan. Granskningen av de konsumtionsbaserade utsläppen kompletterar den traditionella produktionsbaserade bedömningen av utsläppsutvecklingen. Bakgrunden till den konsumtionsrelaterade granskningen i samband med årsberättelsen har varit att riksdagen har krävt en heltäckande och mångsidig granskning av utsläppen. Det kan anses ändamålsenligt att de konsumtionsbaserade utsläppen granskas i samband med årsberättelsen också i fortsättningen.

Enligt 2 punkten ska berättelsen i fortsättningen också innehålla en bedömning av hur tillräckliga de nuvarande åtgärderna och de planerade åtgärderna är med hänsyn till uppnåendet av de mål som ställts upp för de följande 15 åren. Sådana mål är till exempel målet om klimatneutralitet, målet om ökning av sänkan och målen för minskning av utsläppen som avses i 2 §. Utifrån denna bedömning ska i berättelsen också tas in en bedömning av behovet av i 16 § 1 mom. avsedda ytterligare åtgärder för att nå målen. Eftersom avsikten är att i berättelsen endast ska bedömas det eventuella behovet av ytterligare åtgärder, kommer berättelsen i princip inte att innefatta konkreta förslag om innehållet i åtgärderna. I berättelsen kan dock noteras de sektorer inom vilka åtgärderna i planen inte har genomförts på planerat sätt eller där utsläppsminskning varit mindre än beräknat. Denna bedömning förtydligar årsberättelsens roll som en del av uppföljningssystemet i lagen och klargör sambandet mellan berättelsen och det förfarande i lagen som gäller ytterligare åtgärder. I praktiken kan det med anledning av bedömningen i berättelsen inledas ett förfarande för att vidta ytterligare åtgärder som innebär att statsrådet fattar ett i 16 § 1 mom. avsett beslut om ytterligare åtgärder, varefter planen eller planerna ändras i enlighet med det förfarande som avses i 17 §.

I 3 och 4 punkten föreslås särskilda bestämmelser om uppgifter om uppfyllelsen av målen i planerna. Enligt 3 punkten ska årsberättelsen innehålla uppgifter om uppfyllelsen av målen i den plan på medellång sikt som avses i 11 §. Med stöd av 4 punkten ska berättelsen innehålla uppgifter om uppfyllelsen av de mål för minskning av utsläpp och ökning av upptaget som ingår i den klimatplan för markanvändningssektorn som avses i 12 §.

I enlighet med 5 punkten ska i klimatårsberättelsen också inkluderas uppgifter om genomförandet av de nuvarande åtgärderna och de planerade åtgärderna. Jämfört med den gällande klimatlagen ska det således i fortsättningen lämnas uppgifter också om hur genomförandet av de planerade åtgärderna har framskridit. Berättelsen ska dessutom innehålla uppgifter om genomförandet av de ytterligare åtgärder som avses i 16 § 1 mom. och som statsrådet beslutat om, för att den ska ge en helhetsbild av samtliga åtgärder och hur de genomförts.

I 6 punkten föreslås en bestämmelse om innehållet i berättelsen till den del som gäller anpassningen. Berättelsen ska för det första i behövlig omfattning innehålla en bedömning av hur tillräckliga och effektiva de åtgärder som ingår i anpassningsplanen är. Eftersom tidsramarna för

de olika anpassningsåtgärderna kan variera, föreslås i lagen en precisering om att rapporteringen ska göras i behövlig omfattning. För det andra ska berättelsen vid behov innehålla en redogörelse för hur de planerade anpassningsåtgärderna har genomförts inom de olika förvaltningsområdena. Jämfört med den gällande klimatlagen preciseras det att redogörelsen vid behov också ska innehålla ett regionalt perspektiv.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om informationsskyldighet. Avsikten är att miljöministeriet ska informera allmänheten om att klimatårsberättelsen lämnats och också närmare informera om dess centrala innehåll. Skyldigheten att informera ska gälla miljöministeriet, eftersom ministeriet enligt 19 § ansvarar för sammanställandet av årsberättelsen. Att det informeras om klimatårsberättelsen kommer att öka den breda allmänhetens möjligheter att få information om resultatet och utvecklingen av klimatpolitiken. Informationen accentuerar också den allt viktigare roll som årsberättelsen har i uppföljningen av klimatpolitiken. Klimatårsberättelsen riktas inte enbart till riksdagen utan också till andra aktörer och till allmänheten, exempelvis till medborgarna. Allmänheten ska informeras om berättelsen på ett begripligt sätt. Detta kan i praktiken innebära exempelvis att det görs en icke-teknisk sammanfattning av årsberättelsen.

19 §. Myndigheternas uppgifter. I bestämmelsen föreslås bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna vid beredningen och uppföljningen av de klimatpolitiska planerna samt vid sammanställandet av klimatårsberättelsen. Uppgiftsfördelningen vid beredningen av de klimatpolitiska planerna föreslås vara likartad som i den gällande klimatlagen. Varje ministerium ska i fråga om det egna förvaltningsområdet svara för beredningen av de klimatpolitiska planerna och för uppföljningen av dem. Reglementet för statsrådet (262/2003) innehåller bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan ministerierna. Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 § i den gällande klimatlagen, men bestämmelsen preciseras bland annat i syfte att uppdatera namnen på de klimatpolitiska planerna.

Enligt 1 mom. ska arbets- och näringsministeriet svara för samordningen av den långsiktiga klimatplanen, miljöministeriet ska svara för samordningen av klimatplanen på medellång sikt och jord- och skogsbruksministeriet ska svara för samordningen av den nationella planen för anpassning till klimatförändringar. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås dessutom en ny bestämmelse om att jord- och skogsbruksministeriet ska svara för klimatplanen för markanvändningssektorn. Dessutom ska de olika sektoriella perspektiven samordnas i den ministerarbetsgrupp som saken gäller (för närvarande i ministerarbetsgruppen för klimat- och energipolitik).

Enligt 2 mom. ska styrningen och uppföljningen av verkställigheten av planerna liksom i den gällande klimatlagen åligga varje ministerium i fråga om det egna ansvarsområdet. Miljöministeriet ska ansvara för sammanställandet av klimatårsberättelsen.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om Statistikcentralens roll som nationell ansvarsenhet vid inventeringen av växthusgasutsläppen i Finland. Statistikcentralens uppgifter ändras inte jämfört med den gällande klimatlagen. I bestämmelsen ska det även i fortsättningen handla om skyldigheten att utse en aktör som ansvarar för att systemet för inventering av utsläppen av växthusgaser enligt FN:s klimatkonvention samt Parisavtalet och Kyotoprotokollet fungerar. Skyldigheten grundar sig närmare bestämt på partskonferensens beslut 3/CMA.1 om genomförandet av Parisavtalet, antaget i Katowice den 15 december 2018, och partskonferensens beslut 19/CMP.1 om genomförandet av Kyotoprotokollet, antaget i Montreal den 9 december 2005 (beslutet gäller som förordning med stöd av republikens presidents förordning 376/2006). Bestämmelser om nationella inventeringssystem finns också i EU:s förordning om styrningen av energiunionen (artikel 37). Det rör sig om en sådan annan för Statistikcentralen föreskriven uppgift som anges i 2 § 2 mom. i lagen om Statistikcentralen (48/1992). Statistikcentralens

uppgifter som ansvarsenhet för inventeringssystemet baserar sig dessutom på avtal om produktion av utsläppsberäkning och rapportering som ingått mellan Statistikcentralen och sakkunniginrättningarna.

20 §. Finlands klimatpanel. I paragrafen föreslås bestämmelser om Finlands klimatpanel och dess uppgifter. Jämfört med den gällande klimatlagen preciseras paragrafens rubrik så att rubriken lyder ”Finlands klimatpanel” i stället för ”Vetenskapligt sakkunnigorgan”. Finlands klimatpanel har sedan klimatlagen trädde i kraft fått en etablerad roll som expertorgan inom klimatpolitiken. Därför är det motiverat att använda klimatpanelens namn också i rubriken.

I 1 mom. föreslås bestämmelser om tillsättande av klimatpanelen. Enligt förslaget ska klimatpanelen tillsättas av statsrådet och dess mandatperiod vara begränsad till fyra år. Avsikten är att miljöministeriet ska bereda förslaget om tillsättande av klimatpanelen i samarbete med övriga ministerier. Klimatpanelen ska också i fortsättningen vara ett oberoende expertorgan.

I klimatpanelen ska det ingå representanter för olika vetenskapsområden. Representanterna ska företräda exempelvis naturvetenskaperna och samhällsvetenskaperna och allmänt de vetenskapsområden där man undersöker sektorer med nära anknytning till begränsning av och anpassning till klimatförändringar, såsom trafik och transport, byggande, energi, jord- och skogsbruk samt markanvändning. När panelen tillsätts bör man ägna uppmärksamhet åt att där finns en balanserad representation från olika vetenskapsgrenar. Lämpliga som medlemmar i klimatpanelen är i regel personer som arbetar eller har arbetat i akademiska uppdrag, som har vetenskaplig sakkunskap inom klimatpanelens uppgiftsområde och som iakttar de allmänna forskningsetiska principerna bland annat när det gäller öppenheten om bindningar. Att dessa principer iakttas bidrar till att stärka förtroendet för klimatpanelens objektivitet som vetenskapligt expertorgan. Akademiska uppdrag som avses ovan kan vara exempelvis ett anställningsförhållande vid ett universitet eller ett forskningsinstitut eller uppdrag i egenskap av professor emerita eller emeritus.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om klimatpanelens uppgifter. Avsikten är att uppgifterna ska preciseras i förhållande till den gällande klimatlagen, enligt vilken panelen har till uppgift att sammanställa och analysera vetenskaplig kunskap om begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen. I praktiken tar klimatpanelen också fram ny information, det vill säga den samlar exempelvis in material och gör egna utsläppsuppskattningar. Det föreslås att arbetet med att ta fram ny information ska fogas till panelens uppgifter så att klimatpanelens uppgifter beskrivs så tydligt som möjligt och på ett sätt som motsvarar nuläget. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås det att till klimatpanelens uppgifter också ska höra att identifiera vilka behov av information som finns. Klimatpanelen ska om den så önskar även kunna göra utredningar som underlag för exempelvis de utlåtanden som lämnas till riksdagens utskott. Avsikten är att klimatpanelen ska ta fram, sammanställa och analysera vetenskapliga data för alla olika faser i klimatpolitiken ändra från planeringen till genomförandet och uppföljningen.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det också om givande av utlåtanden. I 13 § föreslås en bestämmelse om att man vid beredningen av de klimatpolitiska planerna ska begära ett utlåtande från klimatpanelen. Panelen ska om den så önskar exempelvis kunna undersöka om åtgärderna i planerna är tillräckliga i förhållande till målen i 2 §. Panelen kan också på eget initiativ ge utlåtanden om strategier, planer och färdplaner som gäller begränsning av eller anpassning till klimatförändringar och om lagförslag som är av betydelse för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna. I momentet föreslås vidare en bestämmelse om att klimatpanelen också kan ta fram andra utredningar och material och informera om dessa. Det kan exempelvis röra sig om material som tydliggör de begrepp som används inom klimatpolitiken eller om verktyg som gör det lättare för medborgarna att göra klimatvänliga val. I momentet föreslås

vidare en bestämmelse om att det till medlemmarna i Finlands klimatpanel kan betalas ett skäligt arvode för skötseln av uppgiften. Det kunde exempelvis röra sig om ett årligt arvode.

Avsikten är att miljöministeriet i samband med att det planerar hur anslagen för panelens verksamhet ska fördelas och bereder anknytande utlysningar om understöd även ska kunna begära utlåtanden av klimatpanelen om aktuella behov av data för klimatpolitiken. Klimatpanelen ska således kartlägga informationsbehoven och identifiera informationsglapp i klimatpolitiken ur ett vetenskapligt expertorgans synvinkel. När utlåtande begärs från klimatpanelen görs det i form av ett vanligt samrådsförfarande, och klimatpanelens bedömning av informationsbehovet kommer inte att omfatta någon offentlig förvaltningsuppgift.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse som preciserar och utvidgar det tidigare bemyndigandet att utfärda förordning i fråga om klimatpanelen. Ett mer omfattande bemyndigande att utfärda förordning öppnar för mer transparenta och detaljerade bestämmelser om klimatpanelens verksamhet. Det ska även i fortsättningen vara möjligt att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om klimatpanelens uppgifter och sammansättning. Dessutom ska det få utfärdas närmare bestämmelser om andra förfaranden som gäller klimatpanelens verksamhet samt om mandatperioden för och valet av medlemmarna i klimatpanelen och om medlemmarnas arvoden. Valet av medlemmar ska även omfatta förfarandet för nominering av medlemmar.

21 §. Samiska klimatrådet. I paragrafen föreslås bestämmelser om samiska klimatrådet, som är ett nytt organ. Klimatrådet ska vara ett oberoende expertorgan som statsrådet inrättar till stöd för beredningen av de klimatpolitiska planerna. Klimatrådets syfte ska vara att stödja beredningen av planerna och ta fram kunskapsunderlag så att man i beredningen identifierar och beaktar sådana omständigheter som är centrala med tanke på främjandet av den samiska kulturen. Avsikten är att statsrådet ska inrätta klimatrådet för viss tid, det vill säga exempelvis för några år i sänder, och miljöministeriet ska svara för organiseringen av rådets arbete. Klimatrådet kommer i praktiken att vara ett nytt, permanent organ. I praktiken inriktas klimatrådets verksamhet på den tid då planerna bereds. I klimatrådets verksamhet ska det även tas hänsyn till möjligheten att använda de samiska språken. Avsikten är att det samiska klimatrådet ska vara oberoende i förhållande till andra samiska aktörer, såsom sametinget.

Enligt 1 mom. ska det i klimatrådet finnas företrädare för innehavare av samisk traditionell kunskap. Innehavare av traditionell kunskap kan vara exempelvis personer som idkar traditionella samiska näringar. I klimatrådet ska det också finnas företrädare för centrala vetenskapsområden. Centrala vetenskapsområden med tanke på klimatrådet är exempelvis områden som anknyter till klimatförändringar och samernas rättigheter, såsom naturvetenskaperna och samhällsvetenskaperna.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om det samiska klimatrådets uppgifter. Det föreslås att klimatrådet ska ge utlåtanden om de klimatpolitiska planer som avses i klimatlagen till den del som gäller främjandet av den samiska kulturen. I praktiken innebär detta att även levnadsförhållandena och främjandet av naturnäringarna i skoltområdet bör beaktas. I sina utlåtanden ska klimatrådet till exempel kunna bedöma vilka konsekvenser de klimatpolitiska planerna har för samekulturen. På så sätt kan man få ett bredare kunskapsunderlag till stöd för såväl beredningen av planerna som exempelvis förhandlingarna med sametinget. Det vore ändamålsenligt att klimatrådet avger utlåtande i det inledande skedet av beredningen av planerna och i remissfasen. Vid behov ska klimatrådet i anslutning till en och samma plan kunna avge flera utlåtanden i olika beredningsskedet. Klimatrådet ska om det så önskar också kunna ge utlåtanden i andra frågor som gäller klimatpolitiken, exempelvis i arktiska frågor. Det ska också kunna utföra andra uppgifter som gäller produktionen av kunskapsunderlag och som har samband med kli-

matförändringar och samernas rättigheter och kultur. Därigenom stärks dialogen mellan myndigheterna, forskarsamhället och samerna. I 2 mom. föreslås dessutom en bestämmelse om att det till medlemmarna i det samiska klimatrådet kan betalas ett skäligt arvode för skötseln av uppgiften. Det kunde exempelvis röra sig om ett årligt arvode.

I enlighet med 3 mom. ska det genom förordning av statsrådet få utfärdas närmare bestämmelser om klimatrådets uppgifter, sammansättning, mandatperiod och andra förfaranden som gäller klimatrådets verksamhet samt om valet av medlemmar och om medlemmarnas mandatperioder och arvoden. Valet av medlemmar ska även omfatta förfarandet för nominering av medlemmar.

22 §. *Ikraftträdande.* I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens ikraftträdande. Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 juli 2022. Samtidigt föreslås den gällande klimatlagen bli upphävd.

23 §. *Övergångsbestämmelser.* I paragrafen föreslås övergångsbestämmelser. Inledningsvis föreslås det bestämmelser om tidsplanen för när den första långsiktiga klimatplanen ska antas. Enligt övergångsbestämmelsen ska en första i 9 § avsedd långsiktig klimatplan enligt den nya klimatlagen antas senast 2025. Under den tid som klimatlagen varit i kraft har statsrådet inte antagit någon långsiktig plan enligt lagen. Den gällande klimatlagen trädde i kraft 2015. Enligt 7 § i den lagen ska statsrådet minst vart tionde år anta en långsiktig plan, och det är ändamålsenligt att denna tidsplan följs också när den nya lagen träder i kraft. I praktiken ska planen antas före utgången av 2025.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om tidsplanen för utarbetandet av andra planer än långsiktiga klimatplaner. Tidsramen för utarbetandet av de planer som avses i 10—12 § ska vara bunden till valperioderna. Enligt förslaget ska en klimatplan på medellång sikt antas en gång per valperiod medan en anpassningsplan och en klimatplan för markanvändningssektorn ska antas minst varannan valperiod. Enligt övergångsbestämmelsen ska en första i 11 § avsedd klimatplan på medellång sikt antas under den valperiod som börjar efter att den föreslagna lagen har trätt i kraft, det vill säga i praktiken under valperioden 2023—2027. En första anpassningsplan enligt den nya klimatlagen (10 §) och en första klimatplan för markanvändningssektorn (12 §) ska antas senast under den andra valperioden efter ikraftträdandet av den nya lagen, det vill säga i praktiken senast under valperioden 2027—2031. I praktiken kommer de klimatplaner som antagits före ikraftträdandet av den föreslagna lagen att vara i kraft och tillämpas tills de motsvarande klimatplaner som utfärdas med stöd av den nya lagen har antagits. Också de klimatplaner som ännu är under beredning när den föreslagna lagen träder i kraft kommer efter att de har antagits att vara i kraft och tillämpas tills de motsvarande klimatplaner som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen har antagits. I den senare delen av momentet föreslås en bestämmelse som gäller anpassningsplanen och klimatplanen för markanvändningssektorn och enligt vilken en första översyn enligt 10 och 12 § ska göras under den valperiod som börjar efter att den nya lagen har trätt i kraft, det vill säga i praktiken under valperioden 2023—2027. Om en anpassningsplan (10 §) eller en klimatplan för markanvändningssektorn (12 §) emellertid antas under valperioden i fråga, ska det inte finnas någon skyldighet att se över den berörda klimatplanen redan under valperioden 2023—2027.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om sådana planer som ännu är under beredning när den föreslagna lagen träder i kraft. Avsikten är att de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av den föreslagna lagen ska tillämpas på beredningen av och innehållet i en sådan plan. Beredningen av en anpassningsplan enligt den tidigare klimatlagen har inletts under beredningen av den nya klimatlagen, och avsikten är att planen ska vara klar vintern 2022—2023. Den kommer således sannolikt att färdigställas efter ikraftträdandet av den nya klimatlagen. Detta innebär i praktiken att den planen kommer att utarbetas i enlighet med de innehållskrav och krav på beredningsprocessen som anges i den gällande klimatlagen. Till övriga delar kommer även denna

plan att omfattas av bestämmelserna i den nya klimatlagen, exempelvis bestämmelserna om rapportering och uppföljning. Således ska anpassningsplanen lämnas till riksdagen i form av en redogörelse i enlighet med den föreslagna 15 §. Också beredningen av en klimatplan på medellång sikt har inletts under den gällande klimatlagens giltighetstid, och avsikten är att planen ska överlämnas våren 2022, det vill säga sannolikt innan den nya klimatlagen träder i kraft. Om beredningen av den planen försenas kommer också planen på medellång sikt att omfattas av bestämmelserna i detta moment.

I övergångsbestämmelserna föreslås vidare att bestämmelserna om rapportering och uppföljning (3 kap.) i den nya klimatlagen även ska tillämpas på de klimatpolitiska planer som är i kraft vid ikraftträdandet av den föreslagna lagen. Således ska exempelvis bestämmelserna om klimatårsberättelsen gälla områdena för alla de planer som anges i bestämmelsen om klimatårsberättelsen (18 §), även om det inte har lämnats någon plan enligt den nya klimatlagen i fråga om det berörda området. I praktiken ska ministerierna till exempel lämna uppgifter som gäller det egna förvaltningsområdet till miljöministeriet för klimatårsberättelsen. Bestämmelserna om rapportering och uppföljning i den nya lagen ska även tillämpas på sådana planer som inte har utarbetats med stöd av den lag som förslås bli upphävd. En sådan plan är exempelvis klimatplanen för markanvändningssektorn, om vilken det inte föreskrivs i den gällande klimatlagen. Beredningen av en plan för markanvändningssektorn pågår som bäst, och planen blir sannolikt klar i början av 2022, det vill säga innan den nya klimatlagen träder i kraft.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Propositionen innehåller två förslag till bestämmelser genom vilka statsrådet bemyndigas att genom förordning utfärda närmare bestämmelser som kompletterar lagen. I 20 § 3 mom. som gäller Finlands klimatpanel föreslås en bestämmelse om att det även i fortsättningen ska vara möjligt att utfärda närmare bestämmelser om klimatpanelens uppgifter och sammansättning. Dessutom ska det få utfärdas närmare bestämmelser om andra förfaranden som gäller klimatpanelens verksamhet samt om valet av medlemmarna i klimatpanelen och om deras mandatperiod samt om medlemmarnas arvoden. Det andra bemyndigandet att utfärda förordning gäller det samiska klimatrådet. I enlighet med det föreslagna 21 § 3 mom. ska det genom förordning av statsrådet få utfärdas närmare bestämmelser om klimatrådets uppgifter, sammansättning, mandatperiod och andra förfaranden som gäller klimatrådets verksamhet samt om valet av medlemmar och om medlemmarnas mandatperioder och arvoden.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 juli 2022. Samtidigt föreslås den gällande klimatlagen som utfärdades 2015 bli upphävd.

10 Genomförande och uppföljning

Uppfyllelsen av det mål om klimatneutralitet och de andra utsläppsminskningmål som avses i 2 § utvärderas 2025. I utvärderingen beaktas bland annat den nyaste vetenskapliga informationen, den tekniska utvecklingen, andra länders utsläppsminskningssåtaganden och möjligheterna till internationell flexibilitet samt utsläppsminskningssåtgärdernas kostnadseffektivitet. Utifrån utvärderingen kan målen ses över och eventuell flexibilitet utnyttjas så att man säkerställer en kostnadseffektiv och såväl regionalt som socialt rättvis omställning.

Dessutom kommer man efter lagens ikraftträdande att vid behov inom ramen för separata utvärderingsprojekt följa hur lagen fungerar och vilka konsekvenser den har. Centrala teman i utvärderingen kan vara uppfyllelsen av de nya målen i lagen, förändringarna i omvärlden och

konsekvenserna av dem, sambandet mellan klimatlagen och den snabba utvecklingen av EU-lagstiftningen samt de nya element som föreslås i lagen, exempelvis utarbetande av en plan för markanvändningssektorn som en del av planeringssystemet. Med tanke på klimatlagen är det viktigt att man i fortsättningen också följer beredningen av andra lagar och hur klimatfrågorna hanteras i dem. Dessutom har man för avsikt att kommunicera om klimatlagen, och eventuellt också ordna utbildning till exempel i anknytning till den helhet i propositionen som gäller samernas rättigheter.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

I 14 § 1 mom. i propositionen föreslås en hänvisning till 9 § i sametingslagen. En ändring av sametingslagen är under beredning, och i samband med detta granskas också den gällande 9 § (se betänkandet av den kommitté som berett en ändring av sametingslagen, Justitieministeriets publikationer 2021:21, sammandrag på svenska). Bestämmelser om förfarandet i anslutning till den förhandlingsplikt som anges i 9 § i sametingslagen ska i fortsättningen finnas i den föreslagna 9 b § i stället för i 9 §. Detta kommer att påverka den hänvisning som finns i 14 § 1 mom. i den föreslagna klimatlagen. Om förslaget till ändring av 9 § i sametingslagen godkänns i den form som föreslås i kommitténs betänkande, bör den hänvisning till 9 § i sametingslagen som föreslås i 14 § 1 mom. i denna proposition ändras till en hänvisning till 9 b § i den lagen.

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till den andra tilläggsbudgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den. Propositionen innehåller nya uppgifter som kommer att öka myndigheternas behov av resurser vid jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet och närings-, trafik- och miljöcentralerna (se avsnitt 4.2.5).

De nya uppgifter som gäller planen för markanvändningssektorn och anpassningsplanen kommer hos jord- och skogsbruksministeriet att medföra ett bestående behov av personalresurser motsvarande 5 årsverken (500 000 euro) och dessutom finansieringsbehov till ett belopp av 1 000 000 euro.

De nya skyldigheter som gäller klimatårsberättelsen, planen på medellång sikt och det samiska klimatrådet kommer hos miljöministeriet att medföra ett bestående behov av personalresurser motsvarande 1 årsverke (100 000 euro) och dessutom finansieringsbehov till ett belopp av 400 000 euro.

Dessutom medför de ändringar som gäller markanvändningssektorn och anpassningen ett behov av personalresurser motsvarande 12 årsverken (1 200 000 euro) vid närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Resursbehovet för 2022 kommer att utgöras av anslaget för det samiska klimatrådet (200 000 euro) till miljöministeriet. Till övriga delar kommer anslagsbehoven att fördelas på 2023 och därefter.

Närmare riktlinjer om anslagen kommer att utfärdas som en del av de processer som gäller planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Allmänt

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Klimatförändringarna är globala fenomen som allvarligt hotar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Klimatlagen kan således som helhet anses bidra till att fullgöra det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Grundläggande fri- och rättigheter som är centrala i synnerhet med tanke på klimatlagen är grundlagens 20 § 1 mom. som gäller ansvar för miljön, lagens 20 § 2 mom. som gäller medborgarnas rätt till inflytande samt lagens 17 § 3 mom. som gäller samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. De föreslagna bestämmelserna kan anses ha relevans även med avseende på den i 6 § i grundlagen tryggade jämlikheten och det i 14 § 4 mom. tryggade skyddet för privatlivet. Dessa rättigheter behandlas närmare nedan.

Propositionen kan vidare anses indirekt ha samband med egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen och näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Den föreslagna lagen påverkar dock inte direkt tillgodoseendet av dessa rättigheter. Eventuella konsekvenser för egendomsskyddet och näringsfriheten konkretiseras först i och med de planer som utarbetas med stöd av lagen och de åtgärder som föreslås i planerna.

Utöver bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna kan propositionen anses ha samband med bestämmelserna om demokrati i 2 § 2 mom. i grundlagen, om statsrådets redogörelser i 44 § i grundlagen och med förfarandet för riksdagens berättelse i 46 § i grundlagen.

12.2 Ansvar för miljön

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Syftet med den föreslagna klimatlagen är att försöka begränsa klimatförändringarna och främja anpassningen till dem, och i lagen införs skyldigheter för de statliga myndigheterna. Det kan anses att lagen i sin helhet har samband med trygandet av den grundläggande rätten till en sund miljö som avses i 20 § 1 mom. i grundlagen. I synnerhet de allt strängare klimatmål som föreslås i 2 § kan anses främja tillgodoseendet av den grundläggande rätten till en sund miljö.

Tillgodoseendet av den grundläggande rätten till en sund miljö på det sätt som avses i den föreslagna klimatlagen ligger också i linje med Europadomstolens rättspraxis. Europadomstolen har i mål som gäller miljöskydd konstaterat att det krävs tillräcklig reglering och myndighetstillsyn från konventionsstaternas sida för att de ska kunna iaktta de positiva skyldigheterna enligt artiklarna 2 och 8 i Europakonventionen. (*Giacomelli mot Italien* (nr 59909/00) den 2 november 2006 och *Tătar mot Rumänien* (nr 67021/0) den 27 januari 2009). Den föreslagna klimatlagen uppfyller dessa krav på området för klimatpolitiken.

Bestämmelsen i 20 § 1 mom. i grundlagen är avsedd att avse alla människors ansvar. Bakom detta ligger tanken om att momentet är speciellt förknippat med naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter (RP 101/1998 rd, GrUU 38/1998 rd, s. 2). Begränsningen av klimatförändringarna kan anses innefatta ett särskilt starkt perspektiv på kommande generationers rättigheter, eftersom de fortskridande klimatförändringarna och jordklotets stigande medeltemperatur utgör ett hot mot jordklotets framtid och det i synnerhet är de kommande generationerna som kommer att bli lidande. Ur denna synvinkel berör klimatförändringarna särskilt

mycket dem som nu är barn och unga samt ännu ofödda generationer. Den bakomliggande tanken är att människan har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i samklang med naturen och miljön. Rätten till utveckling ska enligt motiveringen till bestämmelsen i grundlagen förverkligas genom att man rättvist beaktar nuvarande och kommande generationers behov av miljö (RP 309/1993 rd, s. 22). I samband med klimatförändringarna framhävs vikten av att man värnar om dessa kommande generationers rättigheter, och detta kan anses vara ett av syftena för planeringssystemet enligt klimatlagen.

I 20 § 1 mom. i grundlagen uttrycks naturens, den biologiska mångfaldens och kulturarvets egenvärde. Samtidigt öppnas bestämmelsen i grundlagen också i riktning mot de kulturella rättigheterna, eftersom bestämmelsen även omfattar kulturarvet, och klimatförändringarna med fog även kan anses utgöra ett hot mot många viktiga värden som hör till kulturarvet.

Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I bestämmelsen åläggs det allmänna en skyldighet att agera i miljöfrågor. I den föreslagna klimatlagen föreskrivs det om klimatpolitiska planer, och avsikten är att ministerierna ska ansvara för utarbetandet av planerna. Likaså föreskrivs det i den föreslagna 5 § om de statliga myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet främja genomförandet av målen enligt lagen och av de planer som utarbetats med stöd av den. Både skyldigheten att utarbeta klimatpolitiska planer och de statliga myndigheternas främjandeplikt kan anses vara betydelsefulla med tanke på det allmännas skyldighet att agera i miljöfrågor.

Grundlagens 20 § 2 mom. har även ansetts innebära ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön (RP 309/1993 rd, s. 71/I, GrUU 38/1998 rd, s. 2/I). Den gällande klimatlagen innehåller bestämmelser om allmänhetens möjligheter att delta. Bestämmelserna om delaktighet föreslås bli preciserade och allmänhetens möjligheter att delta föreslås bli utvidgade. Vid beredningen av de klimatpolitiska planerna ska allmänheten ges tillfälle att bekanta sig med utkastet till planerna och framföra sin åsikt om dem. I propositionen föreslås det att det till lagen fogas fler aktörer av vilka det ska begäras utlåtande om utkast till planer. I fortsättningen ska allmänheten ges tillräcklig information om exempelvis årsberättelsen. På detta sätt vill man förbättra allmänhetens möjligheter att få information och delta i beredningen. Den föreslagna klimatlagen bidrar således också till att trygga bestämmelserna om delaktighet i 20 § 2 mom. i grundlagen och främjar samtidigt bland annat yttrandefriheten och handlingars offentlighet.

Klimatlagens bestämmelser om delaktighet kan också anses vara i samklang med principen i 2 § 2 mom. i grundlagen om att det till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling, och därmed påverka beslut som gäller den egna livsmiljön. Ett centralt innehåll i klimatlagen är de facto att reglera hur miljödemokratin och delaktigheten i processerna för planering och rapportering av klimatpolitiken ska förverkligas. Propositionen har också ett samband med 14 § 4 mom. i grundlagen enligt vilket det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

12.3 Samernas rättigheter

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Samernas rättigheter främjas i propositionen i flera olika bestämmelser och propositionen bidrar till att trygga samernas rättigheter som urfolk enligt 17 § 3 mom. Den gällande klimatlagen innehåller inga bestämmelser om samernas rättigheter. I propositionen görs således till denna del en grundlig översyn. Det är viktigt att samernas rättigheter tryggas i klimatlagen,

eftersom klimatförändringarna framskrider snabbare på de nordliga breddgraderna, det vill säga bland annat inom samernas hembygdsområde, och effekterna av förändringarna drabbar alldeles särskilt samerna. Dessutom har ESK-kommittén, en kommitté som övervakar FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, rekommenderat att Finland genomför en konsekvensbedömning av de nuvarande lagarna med avseende på samernas rättigheter och gör de lagändringar som behövs för att trygga dessa rättigheter. ESK-kommittén uppmanade också Finland att i enlighet med de internationella bestämmelserna stärka samernas ställning som urfolk och att trygga deras rätt till inflytande (ESK-kommittén, den 5 mars 2021, E/C.12/FIN/CO/7, punkt 51).

Genom den bestämmelse i grundlagen som gäller samerna tryggas bland annat utövandet av sådana traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt, som hör till samernas kulturförmer (RP 309/1993 rd, s. 69.) Enligt FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna innebär artikel 27 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7–8/1976, MP-konventionen) bland annat en skyldighet att planera och genomföra ekonomiska åtgärder så att samernas näringar kan förbli ekonomiskt lönsamma. Den samiska kulturen och de traditionella näringarna är kopplade till den arktiska naturen, som klimatförändringarna särskilt påverkar. Således har klimatlagstiftningen, och i synnerhet anpassningen till klimatförändringar, även samband med utövandet av de samiska näringarna.

I 2 § i den föreslagna klimatlagen föreskrivs det att målet för lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken är att bidra till att trygga samernas förutsättningar att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Detta stöds särskilt av den föreslagna 14 §, som gäller främjande av samekulturen. I paragrafen föreslås en bestämmelse om en skyldighet att inom samernas hembygdsområde vid beredningen av planerna beakta samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Dessutom bör man i samband med beredningen av planerna föra förhandlingar med sametinget. I 14 § 2 mom. föreslås en hänvisning till bestämmelserna i skoltlagen och till att lagen ska beaktas vid beredningen av planerna. Det kan anses att bestämmelserna i den paragraf som gäller målen och i den paragraf som gäller främjande av samernas rättigheter skapar goda utgångspunkter att i samband med planeringen sörja för att samernas rättigheter enligt 17 § 3 mom. i grundlagen beaktas i klimatpolitiken. De föreslagna bestämmelserna överensstämmer dessutom med artikel 10 i FN:s deklaration om urfolkens rättigheter och med rättspraxis vid FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna i fråga om tryggnad av faktisk delaktighet (*Angela Poma Poma mot Peru*, 1457/2006).

I propositionen föreslås det också bestämmelser om ett nytt samiskt klimatråd, som ska vara ett oberoende expertorgan. Det samiska klimatrådet ska inrättas till stöd för beredningen av planerna. I klimatrådets verksamhet ska det tas hänsyn till möjligheten att använda de samiska språken, och i rådet ska även innehavare av samisk traditionell kunskap vara företrädare. Samernas rättigheter ska likaså stärkas i ett samrådsförfarande som gäller planeringssystemet, eftersom det i fortsättningen vid beredningen av planerna också ska begäras utlåtande av sametinget, skoltarnas byastämman och det samiska klimatrådet.

När det gäller samernas delaktighet har Finland i mars 2021 fått de senaste rekommendationerna från FN:s människorättskommitté om genomförandet av MP-konventionen (CCPR/C/FIN/CO/7). Människorättskommittén rekommenderar bland annat att Finland ser över de gällande författningar och den gällande politik och praxis vilka är avsedda att reglera den verksamhet som eventuellt påverkar samernas rättigheter och intressen, såsom utvecklingsprojekt och gruvindustrins verksamhet, för att i praktiken säkerställa ändamålsenliga förhandlingar med samerna för att få ett fritt och informerat förhandssamtycke av dem. Människorättskommittén har likaså med stöd av MP-konventionen uttryckt sin oro över samernas bristfälliga

möjligheter till delaktighet och deras begränsade beslutanderätt i frågor som rör mark och naturresurser (slutsatserna i fråga om den periodiska rapporten från Finland den 22 augusti 2013, CCPR/C/FIN/CO/6). Även den kommitté som övervakar den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering uttryckte i sina rekommendationer till Finland 2017 (CERD/C/FIN/CO/23) oro över att samernas rättigheter inte skyddas tillräckligt på deras traditionella markområden och att principen om fritt och informerat förhandssamtycke inte konsekvent följs i regeringsåtgärder som påverkar samerna.

Sammantaget kan lagförslagen jämfört med den gällande klimatlagen anses trygga och avsevärt stärka tillgodoseendet av bestämmelserna i grundlagens 17 § 3 mom. som gäller samernas rättigheter. I propositionen har man också beaktat ställningstaganden och rekommendationer från FN:s olika tillsynsorgan som gäller samernas rättigheter och delaktighet i det beslutsfattande som påverkar dem.

12.4 Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 6 § 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Bestämmelsen anger att varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder (RP 309/1993 rd, s. 49, GrUB 25/1994 rd, s. 7).

I den föreslagna klimatlagen preciseras allmänhetens rätt att delta i beredningen av planerna. I fortsättningen ska allmänhetens möjlighet att bekanta sig med utkastet till plan och framföra sin åsikt om det inte vara begränsad endast till skriftlig form, såsom i den gällande klimatlagen. Detta öppnar för en mer jämlik möjlighet för exempelvis barn samt personer med funktionsnedsättning att framföra sin åsikt om utkastet.

Att allmänheten ges större möjlighet till delaktighet är även i linje med de remissförfaranden som förutsätts i Århuskonventionen. De mer mångsidiga sätten att ge utlåtande, som syftar till att ge barn samt personer med funktionsnedsättning medinflytande, är också i linje med artikel 21 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016) och med artiklarna 12, 13 och 17 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991). Dessutom stöder skrivningen äldre personers delaktighet i enlighet med FN:s rekommendationer.

12.5 Statsrådets redogörelse

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om redogörelseförfarandet i den gällande klimatlagen preciseras. Enligt den föreslagna 15 § ska i fortsättningen samtliga i lagen avsedda klimatpolitiska planer separat föreläggas riksdagen för bedömning och överlämnas i form av redogörelser. Således ska också den nya plan för markanvändningssektorn som föreslås i propositionen överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Enligt den gällande klimatlagen lämnas den långsiktiga planen och planen på medellång sikt i form av en redogörelse. Dessutom ska enligt den gällande klimatlagen i redogörelsen om den långsiktiga planen vid behov ingå uppgifter om anpassningsplanen. Med stöd av klimatlagen från 2015 har hittills endast en plan lämnats till riksdagen i form av en redogörelse, nämligen redogörelsen om den medelfristiga klimatpolitiska planen 2017.

I motiveringen till den regeringsproposition som gäller den gällande klimatlagen ges en utförlig beskrivning av det lagstadgade redogörelseförfarandet och dess förhållande till grundlagen (RP 82/2014 rd, s. 48—49). I motiveringen konstateras det att på grund av den speciella karaktär som klimatpolitiken har och den djupa inverkan som klimatförändringen har på flera samhällsområden är det ändamålsenligt att riksdagen deltar i planeringen av klimatpolitiken.

Enligt 44 § i grundlagen kan statsrådet ge riksdagen meddelanden eller redogörelser i frågor som gäller rikets styrelse eller internationella förhållanden. Grundlagsutskottet har i två utlåtanden (GrUU 5/2004 rd och 37/2006 rd) ansett att det rimmar väldigt illa med ett grundlagsfäst system, enligt vilket statsrådet på eget initiativ ger riksdagen meddelanden och redogörelser, att statsrådet genom bestämmelser i lag åläggs att lämna en redogörelse till riksdagen. Utskottet rekommenderade att bestämmelser som avsåg detta stryks från de lagförslag som då behandlades. Enligt utlåtandena är det i konstitutionell mening mycket naturligare att en sådan förpliktelse är politisk och därmed baserar sig på den vilja riksdagen uppger i sitt svar. En lagstadgad skyldighet att ge en redogörelse har dock inte ansetts vara av relevans för lagstiftningsordningen.

Grundlagsutskottet har i samband med behandlingen av den regeringsproposition som gällde den nuvarande klimatlagen tagit ställning till det lagstadgade redogörelseförfarandet i lagen (GrUU 43/2014 rd). I sitt utlåtande upprepar grundlagsutskottet sin ståndpunkt i de ovannämnda utlåtandena att en lagfäst skyldighet för statsrådet att ge riksdagen en redogörelse rimmar illa med meddelande- och redogörelseförfarandet i 44 § i grundlagen, som är avsett att vara ett sätt för statsrådet att på eget initiativ och egen bedömning lämna en viktig fråga för diskussion och bedömning i riksdagen. Utskottet anser dock att det i samband med förslaget till klimatlag kan framföras sådana vägande skäl i anslutning till i synnerhet klimatförändringarna och deras samhällseliga betydelse som talar för redogörelseförfarandet som ett sätt att koppla riksdagen med i diskussionen och besluten om riktlinjerna för klimatpolitiken. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att regleringen således inte strider mot grundlagen.

I och med att de hot som klimatförändringarna medför har blivit allvarigare och bekämpningen av klimatförändringarna och anpassningsåtgärderna har ökat i betydelse finns det i dag fler skäl som talar för ett lagstadgat redogörelseförfarande i klimatlagen än vad man bedömde 2014. Således finns det allt starkare skäl för att tillämpa ett redogörelseförfarande. Det kan därmed anses att de preciseringar av redogörelseförfarandet som föreslås i propositionen är ändamålsenliga. Likaså kan man även i fortsättningen anse att ett förfarande som baserar sig på redogörelser är ett lämpligt sätt för riksdagen att följa och påverka klimatpolitiken, med beaktande av klimatfrågornas natur och samhällseliga betydelse. Det är viktigt att riksdagen har möjlighet att påverka det klimatpolitiska beslutsfattandet. Att riksdagen genom redogörelseförfarandet kopplas till planerings- och uppföljningssystemet för klimatfrågor är således i samklang med riksdagens ställning som högsta statsorgan enligt 2 § i grundlagen.

12.6 Berättelser till riksdagen

I 46 § i grundlagen föreskrivs det om berättelser som ska lämnas till riksdagen. Enligt bestämmelsen ska statsrådet årligen lämna riksdagen en berättelse om regeringens verksamhet och om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Enligt 46 § 2 mom. kan bestämmelser om andra än i 1 mom. avsedda berättelser till riksdagen utöver i grundlagen utfärdas även i annan lag eller i riksdagens arbetsordning.

RP 27/2022 rd

Den föreslagna 18 § innehåller bestämmelser om en klimatårsberättelse som statsrådet ska lämna till riksdagen varje kalenderår. Jämfört med den gällande klimatlagen föreslås bestämmelserna om klimatårsberättelsen bli preciserade, i synnerhet i fråga om årsberättelsens innehåll. Behovet av precisering beror på de uttalanden om utvecklande av klimatårsberättelsen som riksdagen gett i samband med tidigare klimatårsberättelser.

Varken grundlagen eller riksdagens arbetsordning definierar vad som där avses med de berättelser som det genom lag kan föreskrivas att ska ges till riksdagen. Berättelserna till riksdagen har av hävd gällt redan genomförd myndighetsverksamhet eller utveckling som gäller lagstiftningens konsekvenser. Klimatårsberättelsen i 18 § i den föreslagna klimatlagen ska bland annat innehålla uppgifter om utvecklingen av utsläpp och upptag, en bedömning av hur tillräckliga åtgärderna är och en bedömning av eventuella behov av ytterligare åtgärder samt uppgifter om uppfyllelsen av målen i planerna.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Klimatlag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Denna lag innehåller bestämmelser om målen och ramarna för planeringen av Finlands klimatpolitik och för uppföljningen av dess genomförande. Syftet med lagen är att

- 1) effektivisera och samordna planeringen och uppföljningen av verkställigheten av åtgärder som syftar till begränsning av och anpassning till klimatförändringar,
- 2) stärka riksdagens och allmänhetens möjligheter att delta i och påverka planeringen av klimatpolitiken.

2 §

Målen för lagen och planeringssystemet

Målet för lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken enligt lagen är att bidra till att säkerställa att

1) utsläppen av antropogena växthusgaser minskar och det antropogena upptaget i sänkor ökar så att växthusgasutsläppen senast 2035 är högst lika stora som upptaget och att upptaget fortsätter att öka och utsläppen att minska också därefter,

2) de sammanlagda utsläppen av antropogena växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn i atmosfären minskar med minst 60 procent fram till 2030 och med minst 80 procent fram till 2040 jämfört med 1990,

3) de sammanlagda utsläppen av antropogena växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn i atmosfären minskar med minst 90 procent fram till 2050, dock med sikte på en nivå på 95 procent jämfört med 1990, och

4) man genom nationella åtgärder anpassar sig till klimatförändringar genom att främja klimatreiliensen och hanteringen av klimatrisker.

Målet för lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken är även att bidra till att de åtaganden fullgörs som gäller minskning och uppföljning av växthusgaser, ökning av sänkan samt åtgärder för anpassning och som följer av avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning. Om det i ett internationellt avtal som är bindande för Finland eller i Europeiska unionens lagstiftning ingår strängare mål för utsläpp eller upptag av växthusgaser än de ovan nämnda, ska de mål som avses i 1 mom. 1—3 punkten grunda sig på dessa.

Målet för lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken är dessutom att bidra till att

- 1) säkerställa rättvisa klimatåtgärder och hållbar utveckling,
- 2) trygga samernas förutsättningar att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

3 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på de statliga myndigheternas uppgifter vid utarbetandet av klimatpolitiska planer och säkerställandet av att dessa verkställs.

Bestämmelser om de växthusgasutsläpp som omfattas av utsläppshandelssektorn och om åtgärder för att minska dem finns i lagen om utsläppshandel (311/2011), lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010) och lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007).

4 §

Verkningar för annan planering och annat beslutsfattande

De planer som utarbetats med stöd av denna lag ska, med beaktande av vad som särskilt föreskrivs om dem i andra lagar, beaktas vid sådan planering och sådant beslutsfattande enligt annan lagstiftning som gäller åtgärder som påverkar utsläppen och upptaget och åtgärder för anpassning till klimatförändringar.

5 §

Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar

Statliga myndigheter ska i sin verksamhet främja genomförandet av målen och planerna enligt denna lag.

6 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *växthusgas* koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkarboner, svavelhexafluorid, kvävetrifluorid och andra gasformiga beståndsdelar i atmosfären, både naturliga och antropogena, som absorberar och återkastar infraröd strålning,

2) *klimatförändringar* förändringar av klimatet som är direkt eller indirekt hänförliga till mänsklig verksamhet, som ändrar sammansättningen av den globala atmosfären och som går utöver naturliga klimatvariationer som observerats under jämförbara tidsperioder,

3) *begränsning av klimatförändringar* hindrande av antropogena växthusgasutsläpp från att uppstå och komma ut i atmosfären samt åtgärder för att öka sänkan samt lindra eller avhjälpa klimatförändringarnas effekter i övrigt,

4) *anpassning till klimatförändringar* åtgärder genom vilka man förbereder sig på och anpassar sig till klimatförändringar och deras effekter samt åtgärder med hjälp av vilka man kan dra nytta av de effekter som har anknytning till klimatförändringar,

5) *nationellt system för inventering av växthusgaser* det nationella inventeringssystem som avses i artikel 2.12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013,

6) *nationellt system för rapportering av politiska åtgärder* det system för politiska strategier och åtgärder och prognoser som avses i artikel 2.6 i den förordning som nämns i 5 punkten,

7) *utsläpp från utsläppshandelssektorn* de i 2–5 § i lagen om utsläppshandel avsedda utsläpp som faller under den lagens tillämpningsområde samt de i 2 § i lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart avsedda utsläpp som faller under den lagens tillämpningsområde,

8) *utsläpp från ansvarsfördelningssektorn* växthusgasutsläpp som avses i artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013,

9) *markanvändningssektorn* de markanvändningskategorier enligt sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk som används i det nationella systemet för inventering av växthusgaser:

- a) skogsmark,
- b) åkermark,
- c) betesmark,
- d) våtmark,
- e) bebyggd mark,
- f) övrig mark,

10) *sänka* en process, verksamhet eller mekanism som avlägsnar en växthusgas, aerosol eller en föregångare till växthusgas från atmosfären,

11) *upptag* mängden växthusgaser som en sänka avlägsnar från atmosfären under en viss tid.

2 kap.

Planeringssystem

7 §

Planeringssystemet för klimatpolitiken

Planeringssystemet för klimatpolitiken enligt denna lag består av följande klimatpolitiska planer:

- 1) en långsiktig klimatplan,
- 2) en nationell plan för anpassning till klimatförändringar,
- 3) en klimatplan på medellång sikt,
- 4) en klimatplan för markanvändningssektorn.

I planeringssystemet för klimatpolitiken fastställs målen för minskningen av växthusgasutsläpp, ökningen av sänkan och anpassningen till klimatförändringar samt anges de åtgärder som behövs inom olika förvaltningsområden för att uppnå målen.

8 §

Allmänna krav på de klimatpolitiska planerna

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

RP 27/2022 rd

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

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

9 §

Långsiktig klimatplan

Statsrådet ska minst vart tionde år anta en långsiktig klimatplan. Planen ska innehålla följande element genom vilka de i 2 § avsedda målen ska nås:

- 1) scenarier för utvecklingen av de sammanlagda utsläppen och upptagen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn, utsläppshandelssektorn och markanvändningssektorn som omfattar åtminstone de följande 30 åren och där minskningen av växthusgasutsläppen, ökningen av sänkan och anpassningen till klimatförändringar beaktas,
- 2) de centrala alternativa tillvägagångssätten inom varje bransch, baserade på det mål för minskning av växthusgasutsläppen som avses i 2 § 1 mom. 3 punkten och det mål för ökning av upptaget i sänkor som avses i 1 mom. 1 punkten i den paragrafen,
- 3) en uppskattning av den förväntade långsiktiga utvecklingen av metoderna för att minska växthusgasutsläppen och öka sänkan,
- 4) andra behövliga uppgifter än de som avses i 1—3 punkten.

10 §

Nationell plan för anpassning till klimatförändringar

Statsrådet ska minst varannan valperiod anta en nationell plan för anpassning till klimatförändringar. Planen ska innehålla följande element genom vilka de i 2 § avsedda målen ska nås:

- 1) en uppdaterad risk- och sårbarhetsgranskning,
- 2) en förvaltningsområdesspecifik, förvaltningsövergripande och regional granskning av anpassningen enligt behov,
- 3) åtgärder för att uppnå anpassningsmålen samt en bedömning av hur verkningsfulla åtgärderna är,
- 4) andra behövliga uppgifter än de som avses i 1—3 punkten.

Under de valperioder då det inte föreligger någon skyldighet enligt 1 mom. att utarbeta en plan ska dock den gällande planens aktualitet och behovet av nya åtgärder ses över.

11 §

Klimatplan på medellång sikt

Statsrådet ska en gång per valperiod anta en klimatplan på medellång sikt. Planen ska innehålla följande element genom vilka de i 2 § avsedda målen ska nås:

- 1) målet för utvecklingen av växthusgasutsläppen från ansvarsfördelningssektorn,
 - 2) åtgärder för att minska utsläppen av antropogena växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn,
 - 3) uppgifter om utvecklingen av utsläppen och upptaget av växthusgaser,
 - 4) uppskattningar av utvecklingen av utsläppen av växthusgaser och av hur åtgärderna påverkar utsläppen,
 - 5) andra behövliga uppgifter än de som avses i 1—4 punkten.
- De uppgifter och uppskattningar som avses i 1 mom. 3 och 4 punkten ska omfatta
- 1) uppgifter om hur de sammanlagda utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn har utvecklats sedan 1990,
 - 2) uppgifter om hur utsläppen och upptaget av växthusgaser från utsläppshandelssektorn, ansvarsfördelningssektorn och markanvändningssektorn har utvecklats sedan 2005,
 - 3) en uppskattning av hur de sammanlagda utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn, och separat utsläppen från ansvarsfördelningssektorn, kommer att utvecklas under de 10—15 åren efter antagandet av planen utifrån nuvarande åtgärder,
 - 4) en uppskattning av hur utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn kommer att utvecklas under de 10—15 åren efter antagandet av planen utifrån nuvarande åtgärder och nya åtgärder,
 - 5) andra behövliga uppgifter än de som avses i 1—4 punkten.

12 §

Klimatplan för markanvändningssektorn

Statsrådet ska minst varannan valperiod anta en klimatplan för markanvändningssektorn. Planen ska innehålla följande element genom vilka de i 2 § avsedda målen ska nås:

- 1) målet för utvecklingen av utsläppen och upptaget av växthusgaser från markanvändningssektorn,
 - 2) åtgärder för att minska utsläppen och öka upptaget av växthusgaser från markanvändningssektorn,
 - 3) uppgifter om utvecklingen av utsläppen och upptaget av växthusgaser,
 - 4) uppskattningar av hur utsläppen och upptaget av växthusgaser från markanvändningssektorn kommer att utvecklas och hur åtgärderna påverkar dem,
 - 5) andra behövliga uppgifter än de som avses i 1—4 punkten.
- De uppgifter och uppskattningar som avses i 1 mom. 3 och 4 punkten ska omfatta
- 1) uppgifter om hur de sammanlagda utsläppen av växthusgaser från ansvarsfördelningssektorn och utsläppshandelssektorn har utvecklats sedan 1990,
 - 2) uppgifter om hur utsläppen och upptaget av växthusgaser från markanvändningssektorn har utvecklats sedan 1990,
 - 3) en uppskattning av hur utsläppen och upptaget av växthusgaser från markanvändningssektorn kommer att utvecklas under de 10—15 åren efter antagandet av planen utifrån nuvarande åtgärder,
 - 4) en uppskattning av hur utsläppen och upptaget av växthusgaser från markanvändningssektorn kommer att utvecklas under de 10—15 åren efter antagandet av planen utifrån nuvarande åtgärder och nya åtgärder,

RP 27/2022 rd

5) andra behövliga uppgifter än de som avses i 1—4 punkten.
Under de valperioder då det inte föreligger någon skyldighet enligt 1 mom. att utarbeta en plan ska dock den gällande planens aktualitet och behovet av nya åtgärder ses över.

13 §

Beredningen av de klimatpolitiska planerna

Vid beredningen av de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § ska allmänheten ges tillfälle att bekanta sig med utkastet till plan och framföra sin åsikt om det. Dessutom ska utlåtande om utkastet till plan begäras från centrala myndigheter och sammanslutningar samt från den i 20 § avsedda klimatpanelen och det i 21 § avsedda samiska klimatrådet. Utlåtande ska också begäras från sametinget och från skoltarnas byastämma.

Bestämmelser om bedömningen av miljökonsekvenserna av de klimatpolitiska planerna finns i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005). När planerna utarbetas ska också deras ekonomiska och sociala konsekvenser samt övriga konsekvenser utredas i behövlig omfattning.

14 §

Främjande av samekulturen

Vid beredningen av de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § ska inom samernas i samesamfundslagen (974/1995) avsedda hembygdsområde samernas rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur beaktas. För att trygga denna rätt ska myndigheten förhandla med sametinget när planerna bereds. Vid förhandlingarna iakttas förfarandet enligt 9 § i samesamfundslagen.

Vid beredningen av planerna ska även beaktas vad som i skoltlagen (253/1995) föreskrivs om främjande av levnadsförhållandena och utkomstmöjligheterna för skoltarna och inom skoltområdet samt om bevarande och främjande av skoltkulturen.

3 kap.

Rapportering och uppföljning

15 §

Redogörelse till riksdagen

Statsrådet ska lämna riksdagen redogörelser över av statsrådet antagna

- 1) i 9 § avsedda långsiktiga klimatplaner,
- 2) i 10 § avsedda nationella planer för anpassning till klimatförändringar,
- 3) i 11 § avsedda klimatplaner på medellång sikt,
- 4) i 12 § avsedda klimatplaner för markanvändningssektorn.

16 §

Uppföljning av genomförandet av de klimatpolitiska planerna

Statsrådet ska följa upp genomförandet av de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § i tillräcklig utsträckning för att kunna avgöra om de mål för begränsning av och anpassning till

klimatförändringar och de mål som avses i 2 § uppnås. Utifrån uppföljningen fattar statsrådet vid behov beslut om ytterligare åtgärder som behövs för att nå målen.

Statsrådet ska följa upp huruvida de mål som avses i 2 § är tillräckliga utifrån den aktuella vetenskapliga informationen om hur klimatförändringarna framskrider, i syfte att säkerställa att målen överensstämmer med de åtaganden som följer av internationella avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning.

Utfallet av de i 9, 11 och 12 § avsedda uppskattningar av utvecklingen av växthusgasutsläpp som ingår i de klimatpolitiska planerna ska följas upp på basis av de uppgifter om Finlands växthusgasutsläpp som tas fram varje år genom det nationella systemet för inventering av växthusgaser. I uppföljningen av planerna ska dessutom de uppgifter beaktas som tagits fram genom det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder.

Statsrådet ska informera allmänheten om resultaten av uppföljningen.

17 §

Ändring av de klimatpolitiska planerna

Statsrådet ska i enlighet med ett beslut enligt 16 § 1 mom. om ytterligare åtgärder ändra de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 §. Vid ändringen av planerna iaktas vad som i 13 och 14 § föreskrivs om förfarandet vid beredningen av planerna.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. kan de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § ändras också på grund av brister i uppgifter av mindre betydelse som upptäckts i dem. Sådana ändringar kan göras utan att iaktta de förfaranden som anges i 13 och 14 §.

18 §

Klimatårsberättelse

Statsrådet ska varje kalenderår lämna riksdagen en klimatårsberättelse. Klimatårsberättelsen ska innehålla

- 1) uppgifter om utvecklingen av utsläpp och upptag,
- 2) en bedömning av hur tillräckliga de nuvarande och planerade åtgärder som anges i de klimatpolitiska planerna är med hänsyn till uppnåendet av de mål som ställts upp för de följande 15 åren, samt en bedömning av behovet av i 16 § 1 mom. avsedda ytterligare åtgärder som krävs för att nå målen,
- 3) uppgifter om uppfyllelsen av utsläppsminskningsmålen i den klimatplan på medellång sikt som avses i 11 §,
- 4) uppgifter om uppfyllelsen av de mål som gäller utsläpp och upptag i den klimatplan för markanvändningssektorn som avses i 12 §,
- 5) uppgifter om genomförandet av de nuvarande och planerade åtgärder som avses i 2 punkten och av de ytterligare åtgärder som avses i 16 § 1 mom.,
- 6) i behövlig omfattning en bedömning av hur tillräckliga och effektiva anpassningsåtgärderna enligt den anpassningsplan som avses i 10 § är, och vid behov en redogörelse för hur de planerade anpassningsåtgärderna har genomförts inom olika förvaltningsområden och regionalt.

Miljöministeriet ska informera allmänheten om lämnandet av klimatårsberättelsen och om dess centrala innehåll.

4 kap.

Myndigheter och andra aktörer

19 §

Myndigheternas uppgifter

Varje ministerium bereder den del av de i 9—12 § avsedda klimatpolitiska planerna som gäller det egna förvaltningsområdet och levererar de uppgifter som gäller förvaltningsområdet för den klimatårsberättelse som avses i 18 §. För samordningen och sammanställandet av de klimatpolitiska planerna svarar arbets- och näringsministeriet i fråga om den långsiktiga klimatplanen enligt 9 §, jord- och skogsbruksministeriet i fråga om den nationella planen för anpassning till klimatförändringar enligt 10 §, miljöministeriet i fråga om klimatplanen på medellång sikt enligt 11 § samt jord- och skogsbruksministeriet i fråga om klimatplanen för markanvändningssektorn enligt 12 §.

Styrningen och uppföljningen av verkställigheten av de planer som avses i denna lag åligger varje ministerium i fråga om det egna ansvarsområdet. För sammanställandet av klimatårsberättelsen svarar miljöministeriet.

Statistikcentralen är ansvarsenhet för det nationella systemet för inventering av växthusgaser.

20 §

Finlands klimatpanel

Statsrådet tillsätter för en tid av fyra år åt gången Finlands klimatpanel, som är ett oberoende vetenskapligt expertorgan. I klimatpanelen ska olika vetenskapsområden vara representerade.

Klimatpanelen har till uppgift att ta fram, sammanställa och analysera vetenskapliga data samt identifiera behoven av information om begränsning av och anpassning till klimatförändringar med tanke på planeringen, verkställigheten, uppföljningen och beslutsfattandet inom klimatpolitiken. För utförande av dessa uppgifter ger klimatpanelen utlåtanden om de klimatpolitiska dokument som hänför sig till begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. Klimatpanelen kan också ta fram andra utredningar och material som den vid behov informerar allmänheten och beslutsfattarna om. Till medlemmarna i Finlands klimatpanel kan det betalas ett skäligt arvode för skötseln av uppgiften.

Genom förordning av statsrådet får det utfärdas närmare bestämmelser om klimatpanelens uppgifter och sammansättning och om andra förfaranden som gäller klimatpanelens verksamhet samt om valet av medlemmar och medlemmarnas mandatperioder och arvoden.

21 §

Samiska klimatrådet

För att stödja beredningen av de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § inrättar statsrådet för viss tid ett samiskt klimatråd. I det samiska klimatrådet ska det finnas företrädare för innehavare av samisk traditionell kunskap och företrädare för centrala vetenskapsområden.

Det samiska klimatrådet har till uppgift att ge utlåtanden om de klimatpolitiska planer som avses i 9—12 § till den del som gäller främjandet av samekulturen. Det samiska klimatrådet kan också utföra andra uppgifter som gäller produktion av kunskapsunderlag i anslutning till klimatförändringarna och till samernas kultur och rättigheter. Till medlemmarna i det samiska klimatrådet kan det betalas ett skäligt arvode för skötseln av uppgiften.

RP 27/2022 rd

Genom förordning av statsrådet får det utfärdas närmare bestämmelser om det samiska klimatrådets uppgifter, sammansättning och mandatperiod och om andra förfaranden som gäller klimatrådets verksamhet samt om valet av medlemmar och medlemmarnas mandatperioder och arvoden.

5 kap.

Ikraftträdande

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Genom denna lag upphävs klimatlagen (609/2015).

23 §

Övergångsbestämmelser

En första långsiktig klimatplan enligt 9 § ska antas senast 2025.

En första i 11 § avsedd klimatplan på medellång sikt ska antas under den första valperioden efter ikraftträdandet av denna lag. En första i 10 § avsedd nationell plan för anpassning till klimatförändringar och en första i 12 § avsedd klimatplan för markanvändningssektorn ska antas senast under den andra valperioden efter ikraftträdandet. En första översyn enligt 10 § 2 mom. och 12 § 3 mom. ska dock göras under den första valperioden efter ikraftträdandet, om inte en i 10 och 12 § avsedd plan antas under valperioden i fråga.

På beredningen av och innehållet i sådana klimatpolitiska planer som fortfarande är under beredning när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Bestämmelserna i 3 kap. tillämpas också på de klimatpolitiska planer som är i kraft vid ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 3 mars 2022

Statsminister

Sanna Marin

Miljö- och klimatminister Emma Kari