

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av klimatlagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i klimatlagen. Till lagen ska det fogas bestämmelser om en kommunal klimatplan och om ändringssökande enligt klimatlagen. Syftet med propositionen är att främja uppnåendet av klimatlagens mål, stärka klimatarbetet i kommunerna och främja tillgodoseendet av rättssäkerheten. De bestämmelser som föreslås i propositionen utgör ett komplement till totalreformen av klimatlagen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

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	6
2.1 Klimatförändringarna och klimatlagstiftningen	6
2.2 Klimatarbetet i kommunerna	7
2.3 Kommunala klimatplaner	10
2.4 Klimatarbetet i regionerna	11
2.5 Ändringssökande inom tillämpningsområdet för klimatlagen	12
3 Målsättning	14
4 Förslagen och deras konsekvenser	15
4.1 De viktigaste förslagen	15
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	17
4.2.1 Allmänt om bedömningen av konsekvenserna	17
4.2.2 Konsekvenser för klimatet	18
4.2.3 Andra miljökonsekvenser	22
4.2.4 Ekonomiska konsekvenser	23
4.2.5 Konsekvenser för myndigheterna	27
4.2.6 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	30
4.2.7 Övriga samhällsliga konsekvenser	31
5 Alternativa handlingsvägar	32
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	32
5.1.1 Kraven på innehållet i den kommunala klimatplanen	32
5.1.2 Aktörer som förpliktas att utarbeta en klimatplan	33
5.1.3 Allmän skyldighet att främja målen med klimatlagen	34
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	34
5.2.1 Sverige	34
5.2.2 Norge	35
5.2.3 Danmark	36
5.2.4 Island	37
5.2.5 Nederländerna	38
5.2.6 Tyskland	39
5.2.7 Frankrike	40
5.2.8 Förenade kungariket	41
5.2.9 Irland	42
6 Remissvar	43
6.1 Respons från samråd före remissförfarandet	43
6.1.1 Sammanfattning av responsen	43
6.1.2 Beaktande av responsen från samråden	44
6.2 Respons från remissbehandlingen	44
6.2.1 Sammanfattning av remissvaren	44

6.2.2 Beaktande av remissvaren.....	47
6.3 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen	48
6.3.1 Sammanfattning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen	48
6.3.2 Beaktande av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen.....	49
7 Specialmotivering	49
8 Ikraftträdande.....	59
9 Verkställighet och uppföljning	59
10 Förhållande till budgetpropositionen.....	60
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	60
11.1 Ansvar för miljön	60
11.2 Rättsskydd.....	61
11.3 Jämlikhet	63
11.4 Samernas rättigheter.....	65
11.5 Kommunernas självstyrelse	66
LAGFÖRSLAG	68
Lag om ändring av klimatlagen.....	68
BILAGA	71
PARALLELLTEXT	71
Lag om ändring av klimatlagen.....	71

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Den nya klimatlagen (423/2022) trädde i kraft den 1 juli 2022. De bestämmelser som föreslås i denna proposition utgör ett komplement till totalreformen av klimatlagen. Kompletteringen av den nya klimatlagen krävs bland annat enligt ett uttalande av riksdagen från maj 2022 och de riktlinjer som fastställdes vid Sanna Marins regerings budgetförhandlingar i september 2021. Regeringsprogrammet och framför allt det att klimatförändringen framskrider snabbt utgör också bakgrund till förslaget till proposition.

I samband med godkännandet av regeringens proposition med förslag till klimatlag (RP 27/2022 rd) lämnade riksdagen ett uttalande (RSv 60/2022 rd) om komplettering av den nya klimatlagen. I uttalandet kräver riksdagen att statsrådet senast före utgången av november 2022 lämnar en proposition om komplettering av klimatlagen med bestämmelser om ändringssökande och klimatförpliktelser för kommunerna. Detta förslag till proposition är ett svar på riksdagens krav.

I miljöutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till ny klimatlag (MiUB 2/2022 rd, s. 13–14) behandlas kommunernas klimatplaner och ändringssökande enligt klimatlagen. I sitt betänkande betonar utskottet kommunernas stora betydelse vid sidan av statsförvaltningen när det gäller uppnåendet av klimatneutralitetsmålet, eftersom kommunerna beslutar om många konkreta klimatåtgärder på lokal nivå. Enligt betänkandet anser utskottet att det är viktigt att också kommunerna har en skyldighet att utarbeta klimatplaner. I fråga om bestämmelserna om ändringssökande anser utskottet med avseende på delaktighet att möjligheten att söka ändring bidrar till legitimiteten för hela det klimatrelaterade regleringssystemet. Utskottet hänvisar i sitt betänkande till utredningen Bestämmelserna om ändringssökande i den nya klimatlagen – Juridisk utredning för miljöministeriet (Miljöministeriets publikationer 2022:10, på finska, nedan Utredningen om ändringssökande enligt klimatlagen (2022)), som miljöministeriet beställt. I betänkandet konstateras det att det utifrån utredningen finns utmärka förutsättningar att bereda en ändamålsenlig bestämmelse om ändringssökande. Utskottet konstaterar också att det anser att det är viktigt att regeringen lämnar en proposition om detta så snart som möjligt.

Beredningen av den skyldighet för kommunen att utarbeta en klimatplan som ingår i förslaget till proposition inleddes med anledning av de skrivningar om klimatet (9.9.2021) som gjordes i samband med förhandlingarna om statens budgetproposition för 2022. Regeringen beslutade vid budgetförhandlingarna att det till lagstiftningen ska fogas en skyldighet att utarbeta klimatplaner på kommunal nivå, regional nivå eller landskapsnivå. Det är ändamålsenligt att detta görs genom en ändring av klimatlagen.

Beredningen av bestämmelserna om ändringssökande inleddes i samband med totalreformen av klimatlagen. Även kommunernas roll i fråga om klimatlagen behandlades i samband med beredningen av totalreformen och i remissbehandlingen av totalreformen ingick också ett förslag om en allmän skyldighet för kommunerna att främja målen med klimatlagen. I motiveringen till regeringens proposition med förslag till ny klimatlag (s. 7) ansåg man med anledning av de remissvar som lämnades sommaren 2021 att den föreslagna bestämmelsen om kommunernas främjandeplikt och den föreslagna bestämmelsen om ändringssökande krävde fortsatt beredning. I motiveringen konstaterades det att det är ändamålsenligt att de lämnas senare under 2022 i samband med en annan regeringsproposition. Det ansågs ändamålsenligt att i samband med detta se över den reglering som gäller kommunerna i sin helhet.

Kompletteringen av klimatlagen anknyter till skrivningarna i regeringsprogrammet och främjar regeringsprogrammets strategiska helhet Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden (helhet 3.1). Förslaget till proposition har samband med mål 1 (Finland är klimatneutralt 2035) i den strategiska helheten. Propositionen stöder också den skrivning om målet, enligt vilken regeringen kommer att främja beredningen av kommunernas och regionernas egna planer för klimatneutralitet, liksom även genomförandet av klimatåtgärderna. Samtidigt bidrar propositionen till att i enlighet med regeringsprogrammet stärka klimatlagens styrande effekt.

1.2 Beredning

Förslaget till proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet. Till stöd för beredningen av propositionen lät miljöministeriet göra två utredningar. Finlands miljöcentral gjorde en utredning, Alternativ för att ta in kommunens klimatplan i klimatlagen (Miljöministeriets publikationer 2022:5, på finska, nedan Utredningen om kommunens klimatplan), som publicerades den 23 februari 2022. I utredningen bedömdes olika sätt att genomföra skyldigheten för kommunerna att göra upp en klimatplan. I utredningen behandlades bland annat nuläget i fråga om de kommunala klimatplanerna i Finland och andra länder, presenterades olika alternativ för krav på innehållet i planerna och bedömdes konsekvenserna i synnerhet med tanke på begränsandet av klimatförändringarna.

Till stöd för beredningen av bestämmelserna om ändringssökande beställde miljöministeriet en utredning av juris doktor Pekka Vihervuori. Utredningen om bestämmelserna om ändringssökande i den nya klimatlagen blev klar den 28 mars 2022. I den juridiska utredningen granskades internationella klimaträttegångar och utreddes i vilken mån förvaltningsbeslut är överklagbara samt besvärsvägen och besvärsrätten. Dessutom granskades kraven på innehållet i planerna enligt klimatlagen och konsekvenserna av planerna med tanke på behovet av ändringssökande. Utredningen innehöll också förslag till bestämmelser.

Som stöd för beredningen har man hört företrädare för intressentgrupper. Miljöministeriet ordnade den 15 februari 2022 ett diskussionsmöte särskilt för kommuner och landskap om den nya skyldigheten att utarbeta en klimatplan som bereds för klimatlagen. Mer än 180 aktörer, främst kommuner och landskap, deltog i mötet. Förutom kommuner och landskap deltog några regionala aktörer och sakkunnigaktörer i mötet. Evenemanget ordnades via distansförbindelse. I februari 2022 efter diskussionsmötet kartlade miljöministeriet med hjälp av en webbenkät kommunernas och landskapens synpunkter på en eventuell skyldighet för kommunerna att utarbeta en klimatplan. Svar lämnades av sju stora (> 100 000 inv.), 15 medelstora (30 000–100 000 inv.) och 71 små (< 30 000 inv.) kommuner samt nio landskap.

Under beredningen har det dessutom förts diskussioner i synnerhet med de centrala ministerierna och Kommunförbundet. Även Rundabordsforumet för klimatpolitik, som har tillsatts av statsrådet, behandlade vid sitt möte den 20 april 2022 beredningen av propositionen med avseende på den helhet som gäller de kommunala klimatplanerna. Som stöd för beredningen av de bestämmelser som gäller kommunerna har man också använt Kommunförbundets färsk publikation Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2021 — Kunnianhimoisia tavoitteita ja ilmastotyön valtavirtaistumista (2022, på finska, nedan Kommunförbundets klimatutredning).

Det omfattande beredningsmaterialet för totalreformen av klimatlagen har också fungerat som stöd för beredningen av detta förslag till proposition. I samband med beredningen av regeringens proposition om den nya klimatlagen granskades både bestämmelser om ändringssökande och bestämmelser som gäller kommunerna. Som stöd för beredningen av detta förslag till proposition har man också använt det utlåtande som begärdes 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 av totalreformen av klimatlagen hördes många intressentgrupper och i särskilt stor utsträckning medborgarna. Som en del av helheten behandlades då också utvidgningen av klimatlagens tillämpningsområde till att omfatta kommuner samt ändringssökande. Till exempel ordnades våren 2020 ett diskussionsmöte för regionerna och kommunerna. De remissvar som under remissbehandlingen av totalreformen sommaren 2021 lämnades in om de bestämmelser som gäller kommunerna och om ändringssökande enligt klimatlagen har utgjort ett viktigt material vid beredningen av förslaget till proposition.

Ett utkast till denna regeringsproposition var på remiss 8.6–3.8.2022. Miljöministeriet begärde utlåtanden av 392 olika remissinstanser. Sammanlagt 129 utlåtanden lämnades in. Av utlåtandena har det gjorts ett sammandrag, som offentliggjordes den 7 september 2022. Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning behandlade utkastet till proposition vid sitt möte den 13 september 2022.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sitt utlåtande om utkastet till regeringsproposition den 29 september 2022.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i statsrådets tjänst för projektförmedling på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=YM002:00/2022> med identifieringskod YM002:00/2022.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Klimatförändringarna och klimatlagstiftningen

Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar IPCC publicerade i oktober 2018 specialrapporten Global Warming of 1.5 °C. Enligt rapporten har jordens temperatur redan stigit med ungefär 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 medför betydande risker för människor och för den biologiska mångfalden. I rapporten Impacts, Adaptation and Vulnerability, som behandlar klimatförändringarnas konsekvenser och publicerades av IPCC i februari 2022, konstateras det att klimatförändringarna har omfattande och farliga konsekvenser för ekosystemen och för miljardier människor. I den senaste rapporten från IPCC som publicerades i april 2022 konstateras det att de nuvarande åtgärderna inte räcker till för att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 grader – effektiva utsläppsminskningar är nödvändiga redan under det kommande årtiondet.

Klimatförändringarnas snabba takt och effekter syns tydligare på de nordliga breddgraderna, där klimatet har värmts upp avsevärt snabbare än på jordklotet i genomsnitt. I Finland har temperaturen till skillnad från den globala nivån på en grad redan stigit med 2,3 grader jämfört med förindustriell tid.

Målen i klimatavtalet från Paris (FördrS 75 och 76/2016) är att den globala medeltemperaturhöjningen ska hållas klart under två grader jämfört med förindustriell tid och att parterna samtidigt ska vidta åtgärder för att uppvärmningen ska begränsas till under 1,5 grader. På grund av de risker och skador som klimatförändringarna medför måste åtgärder för att minska utsläppen och öka beredskapen och anpassningen vidtas snabbt, i stor omfattning och långsiktigt på global nivå, på EU-nivå samt nationellt, regionalt och lokalt.

Finlands nya klimatlag bidrar till att fullgöra de åtaganden enligt EU-lagstiftningen och den internationella klimatlagstiftningen som är bindande för Finland. I klimatlagen sätts det upp ett nationellt mål om klimatneutralitet 2035, ett mål om ökning av sänkan och ett mål om negativa

koldioxidutsläpp efter 2035. I lagen sätts det också upp ett utsläppsminskningmål på minst 60 procent till 2030 och på minst 80 procent till 2040 jämfört med 1990 års nivå. Lagen innehåller också ett utsläppsminskningmål på minst 90 procent till 2050, dock med sikte på en minskning på 95 procent, jämfört med nivån 1990. Dessutom innehåller lagen ett anpassningsmål, enligt vilket man genom nationella åtgärder ska anpassa sig till klimatförändringarna genom att främja klimatesiliensen och hanteringen av klimatrisker.

Klimatlagens styrande effekt bygger på planeringssystemet för klimatpolitiken. Planeringssystemet enligt klimatlagen omfattar fyra planer, dvs. en långsiktig klimatplan, en nationell plan för anpassning till klimatförändringar, en klimatplan på medellång sikt och en klimatplan för markanvändningssektorn. I planerna ställs det upp mål för minskningen av växthusgasutsläpp, ökningen sänkan och anpassningen till klimatförändringarna samt anges de åtgärder som behövs inom olika förvaltningsområden för att uppnå målen. Genomförandet av planerna följs upp bland annat med hjälp av en klimatårsberättelse. Enligt klimatlagen ska klimatårsberättelsen lämnas till riksdagen varje kalenderår.

I den gällande klimatlagen ställs inga förpliktelser för kommunerna, utan förpliktelserna i lagen gäller statliga myndigheter. Det kan dock anses att målen i klimatlagen indirekt styr ambitionsnivån för klimatarbetet hos olika aktörer såsom kommunerna. Många kommuner har på eget initiativ arbetat för att begränsa klimatförändringar. I brist på reglering har kommunerna genomfört klimatarbetet på olika sätt. Det frivilliga klimatarbetet har i synnerhet baserat sig på samarbete och partnerskap inom olika klimätätverk. En del kommuner har tills vidare inte utfört systematiskt klimatarbete eller vidtagit klimatåtgärder.

2.2 Klimatarbetet i kommunerna

Växthusgasutsläppen i Finland uppstår alltid i någon av Finlands 309 kommuner. Kommunerna kan genomföra betydande klimatlösningar i sina områden och många kommuner utför aktivt klimatarbete. Kommunerna ansvarar i sina områden för bland annat planläggning, markanvändning, trafikplanering, ägarstyrning av energibolag, utbildning, offentliga upphandlingar och valen av sätt att värma upp många byggnader. Bland annat genom dessa funktioner kan kommunerna främja klimatåtgärder.

Till de viktigaste aktörerna inom klimatarbetet i en kommun hör kommunorganisationen, kommunkoncernen och kommunsamfundet. Med kommunorganisationen avses en helhet som består av kommunens personal i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande och de förtroendevalda. Med kommunkoncernen avses en helhet som består av kommunorganisationen och dess dottersamfund, inom vilken kommunen utövar bestämmande inflytande. Kommunsamfundet består av alla instanser och aktörer i kommunens område, såsom kommunorganisationen, kommunkoncernen, företagen, föreningarna och kommuninvånarna.

Kommunkoncernen kan påverka mängden växthusgasutsläpp som orsakas av dess egna verksamheter. Dessa metoder är ofta relativt snabba tidsmässigt och har tämligen direkta effekter. Dessutom kan kommunen på många sätt påverka verksamhetsförutsättningarna och verksamheten när det gäller invånare, företag, sammanslutningar och andra intressentgrupper, och genom detta inverka på utsläppen. Dessa metoder är ofta långsammare tidsmässigt och har indirekta effekter.

Kommunerna samarbetar med varandra och drar nytta av varandras kunnande inom de nätverk som etablerats inom klimatarbetet. Stora städer har i allmänhet de bästa resurserna och möjligheterna till detta. Små och medelstora kommuner bygger ofta sitt klimatarbete på samarbete mellan kommunerna och på landskapsförbund.

Det finns en del bestämmelser som hänför sig till anpassningen till klimatiförändringar i speciallagstiftningen. Till exempel avgörs en byggplats lämplighet inom kommunens planläggning och förfaranden för bygglov. Dessutom ska de statliga myndigheterna enligt 24 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) i sin verksamhet beakta de riksomfattande målen för områdesanvändningen, främja möjligheterna att uppnå dem och bedöma vilka konsekvenser myndigheternas åtgärder har för regionstrukturen och områdesanvändningen. I de riksomfattande målen för områdesanvändningen konstateras det att man ska bereda sig på extrema väderförhållanden och översvämningar samt på verkningarna av klimatiförändringen. I målen konstateras det också att nytt byggande placeras utanför områden med översvänningsrisk eller också säkerställs hanteringen av översvänningsriskerna på annat sätt.

Det finns inga heltäckande uppgifter om åtgärder som gäller utsläppen och upptaget inom kommunernas markanvändningssektor. Kommunerna har mycket olika förutsättningar att sträva efter klimatneutralitet. Tättbebyggda städer har liten landareal som kan fungera som sänka. Vanligtvis äger kommunen endast några procent av de skogar som finns i kommunens område. Kommunerna kan endast i de skogsområden och andra områden som de äger direkt genom sina egna åtgärder påverka utvecklingen i fråga om skogarnas kolsänkor och markutsläppen i skogs- och jordbruksmark. Kommunen kan ändå, till exempel genom att informera om sina mål och om kostnadseffektiva och verkningsfulla åtgärder, påverka kommuninvånarnas och andra aktörers förutsättningar att öka sänkan och minska markutsläppen. Åtgärder inom markanvändningssektorn som kommunerna kan använda i syfte att öka kolbindningen och minska markutsläppen är till exempel våtmarksodling eller beskogning av torvåkrar, gödsling för att öka sänkan i trädbeståndet samt minskning av utsläpp från marken i torvskogar. En liten ökning av sänkor kan uppnås genom att öka kollagret i marken i mineraljordar och genom att odla och beskoga impedimentmarker. I städerna betonas också grönområdenas, särskilt trädens roll som småskaliga sänkor.

Klimatarbetet i kommunerna har också kunnat påskyndas genom olika nationella program. Till exempel har miljöministeriets program Kommunernas klimatlösningar bidragit med verktyg och verksamhetsmodeller för klimatarbetet och finansierat över hundra lokala och regionala klimatprojekt runtom i Finland. Till de effektivaste formerna av klimatarbete i kommunerna hör kommunsektorns energieffektivitetsavtal (KETS). Det är ett avtal mellan arbets- och näringsministeriet, Energimyndigheten och Kommunförbundet om effektivare energianvändning inom den kommunala sektorn. Inom kommunsektorn omfattas 75 procent, mätt enligt invånarantal, (112 kommuner och 12 samkommuner) av dessa frivilliga energieffektivitetsavtal. Också inom ramen för stora projekt, såsom projektet för kolneutrala kommuner (Kohti hiilineutraalia kuntaa, Hinku) och det EU-finansierade projektet Mot koldioxidneutrala kommuner och landskap (Canemure) har man på ett betydande sätt lyckats främja det lokala klimatarbetet.

Trots att flera av Finlands kommuner är föregångare inom klimatarbetet har många kommuner ännu inte påbörjat ett aktivt klimatarbete. Kommunerna har således mycket olika utgångslägen. Samtidigt förändras verksamhetsmiljön för klimatarbetet i kommunerna snabbt. Det skärpta geopolitiska läget påskyndar sannolikt den gröna omställningen. Kommunerna är tillsammans med andra aktörer på väg från ett samhälle som baserar sig på fossila energikällor mot ett samhälle med cirkulär ekonomi och mindre koldioxidutsläpp.

Enligt Kommunförbundets klimatutredning är bristen på resurser den största utmaningen när det gäller att uppnå kommunernas klimatmål. Även utmaningar som gäller det politiska beslutsfattandet och polariseringen av klimatdebatten upplevs som betydande utmaningar. Åtgärderna för att minska utsläppen inom vissa sektorer, såsom trafiken, lyfts fram som en svårighet. Ungefär en fjärdedel av respondenterna understöder en mer förpliktande lagstiftning om klimatarbetet i kommunerna, vilket skulle kunna lindra bristen på resurser.

Enligt flera av de kommuner som besvarade enkäten i samband med Kommunförbundets klimatutredning befinner man sig ännu i startskedet av anpassningsarbetet, oberoende av kommunens storlek. Som problem upplevs särskilt det att kommunen inte har resurser för klimatanpassningsarbetet och att ingen enskild aktör har ålagts ansvaret för anpassningsarbetet. Enligt utredningen saknar kommunerna förutom resurser också information om klimatförändringens konsekvenser som stöd för anpassningsarbetet. I svaren lyftes samordning av klimatanpassningsarbetet på landskapsnivå också fram som en nödvändig stödåtgärd.

Trots utmaningarna med klimatarbetet har kommunerna aktivt börjat sätta upp egna klimatmål. Enligt Kommunförbundets klimatutredning hade ungefär 10 procent av kommunerna ett klimatmål år 2009. År 2015 hade redan 40 procent av kommunerna ett klimatmål. Vid ingången av 2022 hade 138 av de 293 kommunerna på det finländska fastlandet satt upp ett kommunalt eller regionalt klimatmål. I dessa kommuner bor 4,5 miljoner människor, dvs. ungefär 80 procent av Finlands invånare. Ungefär 760 000 finländare bor i kommuner som inte har något klimatmål och ungefär 150 000 bor i kommuner där ett klimatmål är under arbete.

Kommunens storlek korrelerar med klimatmålen: ju större kommun, desto större sannolikhet är det att kommunen har ett klimatmål. När det gäller kommuner med färre än 10 000 invånare finns det stora skillnader mellan landskapen. I vissa landskap har upp till fyra av fem kommuner satt upp ett klimatmål, medan det i andra landskap knappt finns några kommuner alls som satt upp ett klimatmål. Den vanligaste orsaken till att ett klimatmål saknas är brist på resurser i kommunen. Kommunerna har relativt stark tillit till att deras egna klimatmål uppnås, eftersom 60 procent av de kommuner som besvarade Kommunförbundets klimatenkät bedömde att de kommer att uppnå sina egna klimatmål.

Kommunernas klimatmål är oftare inriktade på begränsning av klimatförändringar, men en del av målen inbegriper både begränsning av klimatförändringarna och anpassning till dem. Vissa kommuner har också mål som anknyter till sänkor. Det vanligaste målet i fråga om begränsning av klimatförändringar är att minska utsläppen med 80 procent fram till 2030 (ett av målen inom nätverket för kolneutrala kommuner, Kohti hiilineutraalia kuntaa, Hinku) eller att uppnå klimatneutralitet senast 2030. Mer än 60 procent av finländarna bor i kommuner som har som mål att uppnå klimatneutralitet eller minska utsläppen med 80 procent före 2030. Ett annat vanligt mål är att uppnå klimatneutralitet före 2035. När det gäller anpassning finns det större variation bland målen än i fråga om begränsning.

Många av föregångarkommunerna har satt upp målet att bli klimatneutrala och en del av dem stävar till och med efter att bli klimatneutrala före 2035, som är det nationella målet. I dessa ambitiösa mål stöder man sig delvis på kompensation av utsläpp med hjälp av nettokolsänkan inom markanvändningssektorn eller genom att skaffa enheter för utsläppskredit eller för utökad kolsänka utanför området. Inom projektet Kokonaiskestävä kuntametsä (hållbar skog i kommunen ur ett helhetsperspektiv) ordnades en enkät till kommunerna år 2020 om det allmänna läget i fråga om kommunernas skogsbruksplaner och mål för skogarna. Bland de 36 kommuner som besvarade enkäten följde tio upp kolbalansen i skogarna och åtta hade satt upp mål för kolbalansens utveckling.

Kommunerna har inte alltid fastställt vilka aktörer klimatmålen gäller. Dessutom har kommunerna kunnat beräkna sina växthusgasutsläpp på många olika sätt. Dessa faktorer har gjort det svårare att jämföra målen, omfattningen, innehållet och metoderna för beräkning när det gäller klimatarbetet i kommunerna. En av de mest använda bland de nuvarande metoderna för beräkning av utsläpp är en så kallad Hinku-beräkning, som fokuserar särskilt på de utsläppskällor som kommunen lättast kan påverka. Till exempel utsläppshandelsanläggningar inom industrin

ingår inte i Hinku-beräkningen. Den mest heltäckande bilden av olika system för utsläppsberäkning och av beräkningen av utsläpp som helhet finns i Finlands miljöcentrals tjänst kolneutraltfinland.fi. I många kommuner finns en betydande mängd lant- och skogsbruk, genomfarts- trafik eller stora industrianläggningar, i fråga om vilka kommunen har få möjligheter att påverka utsläppen. I många utsläppsberäkningar ingår dessa utsläpp, men i vissa beräkningar har exempelvis utsläpp från genomfartstrafik med lastbil, paketbil och buss utelämnats.

2.3 Kommunala klimatplaner

Enligt Utredningen om kommunens klimatplan (2022) som gjordes av Finlands miljöcentral har 71 kommuner på det finländska fastlandet för närvarande en plan som helt eller delvis behandlar klimatfrågor. I dessa kommuner bor 3,7 miljoner invånare, dvs. två tredjedelar av finländarna. I synnerhet de stora städerna har utarbetat klimatplaner. Alla städer med mer än 100 000 invånare har en klimatplan. Bland städer med mer än 50 000 invånare finns det några som ännu saknar en klimatplan. Det finns sammanlagt 197 kommuner med färre än 10 000 invånare, men endast 17 av dem, dvs. nio procent, har en klimatplan. En del av klimatplanerna för de små och medelstora kommunerna har utarbetats som samarbeten, till exempel enligt ekonomiska regioner. Flest klimatplaner på kommunnivå finns i Nyland, Birkaland och Norra Savolax. I några landskap har det tills vidare inte utarbetats några kommunala klimatplaner.

En del av de kommunala klimatplanerna fokuserar enbart på klimatfrågor, medan man i en del kommuner behandlar klimatfrågorna som en del av någon mer omfattande plan. Det finns många olika benämningar för planerna, såsom färdplan för klimatarbetet, klimatstrategi eller klimatprogram. Särskilt de kommuner som är föregångare inom smart resursanvändning och bildar nätverket FISU (Finnish Sustainable Communities) har utarbetat vägkartor för smart resursanvändning. I namnen på planerna i många kommuner har man vid sidan av klimatet lyft fram energin. Ofta nämns också klimatneutralitet eller kolneutralitet i namnet. I några kommuner ingår klimatfrågorna i ett bredare miljöprogram eller i ett program för hållbar utveckling.

Planernas omfattning och noggrannhet varierar avsevärt. Bland de planer som granskats finns ytliga, översiktliga planer av strategikaraktär, medan det i vissa planer har fastställts tidsplaner och ansvariga instanser för åtgärderna. Åtgärdernas inverkan på växthusgasutsläppen har sällan bedömts.

Bland åtgärderna i de klimatplaner som granskades inom Finlands miljöcentrals utredning om kommunens klimatplan (2022) betonas minskningen av växthusgasutsläppen i kommunens egen verksamhet, men nästan alla planer innehåller minst en eller ibland flera åtgärder som gäller kommuninvånarna eller andra intressentgrupper. Dessa kan vara antingen åtgärder för att minska olika aktörers utsläpp eller klimatkommunikation riktad till olika målgrupper. I ungefär två tredjedelar av fallen hade intressentgrupper deltagit i beredningen av planen. I ungefär en tredjedel av de granskade planerna anges åtgärder för anpassning till klimatförändringar.

Finlands miljöcentral granskade också inom vilka utsläppssektorer man i de nuvarande planerna hade fastställt åtgärder för att begränsa klimatförändringar. Alla planer innehåller åtgärder som hänför sig till uppvärmningen av byggnader och byggnaders energiprestanda samt till trafiken. I nästan alla planer fastställs även åtgärder som gäller byggande, produktion av förnybar el och avfallshantering. Åtgärder för övriga utsläppssektorer ingår mer sällan i planerna. I fråga om fluorerade växthusgaser (F-gaser) nämndes inga åtgärder i någon av planerna. I största delen av planerna anges också åtgärder som anknyter till kommunernas viktiga grundläggande funktioner såsom planering av markanvändningen och upphandling. I praktiken ligger tyngdpunkten i kommunernas åtgärder för att begränsa klimatförändringen särskilt på den så kallade ansvarsfördelningssektorn.

Enligt Kommunförbundets klimatutredning är åtgärder som gäller vattenhushållning de vanligaste anpassningsåtgärderna. Ju större kommun det är fråga om, desto vanligare är det med arbete för anpassning till klimatförändringarna. I de stora städerna är man medveten om de risker som klimatförändringarna innebär för kommunen, och anpassningsarbetet är ofta systematiskt. Till exempel har 16 föregångarkommuner anslutit sig till borgmästaravtalet för klimat och energi (Covenant of Mayors for Climate and Energy), inom vilket ett krav är att man planerar anpassningsåtgärder och utför en sårbarhetsgranskning.

I största delen av klimatplanerna anges det hur man planerar att följa upp genomförandet av åtgärderna. Uppföljning av åtgärdernas genomslag nämns i något över hälften av planerna. Drygt en tredjedel av planerna innehåller ingen uppskattning av utsläppen i kommunens område. I fyra av fem klimatplaner ingår ett mål för minskning av utsläppen.

Enligt Utredningen om kommunens klimatplan (2022) som gjordes av Finlands miljöcentral har tjänsteinnehavarna i kommunen sällan utarbetat planerna helt på egen hand. Oftast har utomstående experter eller sakkunniga som anställts av kommunen anlitats för beredningen. Klimatplanerna har ofta utarbetats som en del av regionala utvecklingsprojekt och med hjälp av till exempel projektfinansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Inom projekten har man kunnat anlita konsulter till exempel för att utföra kalkyler eller till och med för att leda hela planeringsprocessen.

Enligt uppgifterna från miljöministeriets höranden har arbetet med kommunernas klimatplaner vanligen krävt 7–12 månadsverken i stora och medelstora kommuner och 1–6 månadsverken i små kommuner. Det framgår inte av enkäten om kostnadsskillnaderna beror på kommunens storlek eller på hur omfattande planerna och beredningsprocessen för dem har varit. Dessutom har kommunerna i regel använt 30 000 euro eller mindre till externa tjänster i samband med beredningen av klimatplanen. Ibland har också klart större insatser gjorts för utarbetandet av klimatplanerna.

2.4 Klimatarbetet i regionerna

Aktörerna på landskapsnivå har en viktig roll i genomförandet av den nationella klimatpolitiken, i att utveckla lösningar och i att stödja kommunernas klimatarbete i regionen. Enligt Kommunförbundets klimatutredning har stöd och samarbete på landskapsnivå och inom ekonomiska regioner betydelse särskilt för små och medelstora kommuner. På landskapsnivå är de viktigaste aktörerna som främjar klimatarbetet landskapsförbunden samt närings-, trafik- och miljöcentralerna. Aktörer på landskapsnivå kan möjliggöra investeringar bland annat genom landskapsplanen, främja dialogen mellan energibolag, planläggare och tillståndsmyndigheter samt finansiera regionala utvecklingsprojekt. Vid ingången av 2023 överförs social- och hälsovården samt räddningsväsendet från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena. Ändringen kommer att påverka det regionala klimatarbetets karaktär och arbetet som helhet, bland annat genom energianvändningen i fastigheter, logistik och upphandling.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna främjar i enlighet med 2 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009) den regionala utvecklingen genom att i regionerna sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter. Med tanke på klimatarbetet är centrala uppgifter bland annat arbetet med trafiksystemet, miljövärden och regionutvecklingsarbetet. Närings-, trafik- och miljöcentralerna är också den myndighet som i sitt område övervakar, främjar arbetet med och följer upp miljöns tillstånd. Utöver det egna klimatarbetet samarbetar de med olika aktörer i regionen, såsom kommunerna. De beviljar också finansiellt stöd för klimatarbetet, bland annat genom landsbygdsprogrammet och det regional- och strukturpolitiska programmet. Dessutom beviljar de understöd till privathushåll för att slopa oljeuppvärmningen.

Närings-, trafik- och miljöcentralernas klimatarbete främjas särskilt av deras nätverk av klimataxperter samt av klimatgruppen för regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas strategichefer och styrande aktörer. Det dokument som styr närings-, trafik- och miljöcentralernas klimatarbete är NTM-klimatfärdplanen, som utarbetades åren 2020–2022 och som beskriver de ärenden, genomslag och utvecklingsmöjligheter som anknyter till klimatet i centralernas tjänstearbete.

De av närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter som har mest genomslag i fråga om anpassningen är förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, dvs. MKB-förfarandet, och bedömning av miljökonsekvenserna av planer och program, dvs. SMB-uppgifter, samt uppgifter i anknytning till områdesanvändning, naturvård, vattenreglering och hantering av översvänningsrisker. Inom alla dessa har närings-, trafik- och miljöcentralerna som lagstadgad uppgift att främja anpassningen och genomföra praktiska anpassningsåtgärder, och det finns behov av deras sakkunskap och praktiska kunnande.

Ett landskapsförbund är en lagstadgad samkommun som alla kommuner i regionen ska vara medlemmar i. Landskapsförbundet är en viktig intressebevakare i regionen. Förbundet har två lagstadgade huvuduppgifter: regionutveckling och landskapsplanläggning. Landskapsförbundens klimatpolitik på regionnivå genomförs bland annat genom landskapsplanläggning, trafikplanering, landskapsprogram, havsplanering, ERUF-finansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden samt genom regionalt samarbete. Enligt 17 § i lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik (756/2021) ska landskapsförbundet främja en hållbar användning av naturresurserna och begränsning av klimatiförändringen och anpassningen till den och främja samarbetet kring planeringen av en högklassig livsmiljö. Landskapsförbundet ska svara för samordningen av planeringen med landskapets övriga planering. De flesta landskapsförbund har beviljats projektfinansiering för att påskynda klimatarbetet i kommunerna i regionen, och inom projekten har kommunerna erbjudits bland annat information om lönsamheten och finansieringsmöjligheterna i fråga om klimatåtgärder.

De flesta av landskapen på det finländska fastlandet har utarbetat en regional klimatplan, som också innehåller åtgärder för att begränsa klimatiförändringen. En del landskap håller för närvarande på att bereda en klimatplan. I samband med miljöministeriets samråd i februari 2022 kom det fram att det för utarbetandet av landskapsförbundens klimatplaner vanligen har behövts 12–24 månadsverken. Kostnaderna för externa tjänster har varierat mellan noll och över 70 000 euro.

Landskapsförbundens roll med tanke på anpassningsarbetet kan anses omfatta såväl planering av områdesanvändningen som regional utveckling. Inom arbetet granskas klimatiförändringarnas konsekvenser för regionen och dess näringar samt fattas beslut om en framtidsvision för regionen där klimatiförändringarna, utsläppsminskningarna och de anpassningsåtgärder som behövs beaktas både med tanke på att bemöta hot och att utnyttja möjligheter. I många landskap har frågor om anpassning och andra klimatfrågor förutom i de egentliga klimatiförändringsstrategierna eller klimatfärdplanerna också tagits in i landskapsöversikterna för 2022–2025.

2.5 Ändringssökande inom tillämpningsområdet för klimatlagen

Den gällande klimatlagen innehåller inga bestämmelser om ändringssökande. I regeringspropositionen med förslag till den första klimatlagen (RP 82/2014 rd, s. 29) som lämnades 2014 konstaterades det att det inte finns något sådant behov av rättsskydd anknutet till de klimatpolitiska planerna att de kan anses vara överklagbara beslut. I propositionen motiverades tolkningen med

att det i statsrådets beslutsfattande om planerna inte är fråga om ett avgörande i sak i ett enskilt förvaltningsärende som skulle ha betydelse för en individs rättighet, skyldighet eller intresse.

Det är möjligt att med stöd av allmän lagstiftning, dvs. lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), söka ändring i statsrådets beslut. Enligt 6 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden får ett beslut genom vilket en myndighet har avgjort eller avvisat ett förvaltningsärende överklagas. Enligt 7 § 1 mom. får besvär anföras av en part, dvs. av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Enligt 8 § 1 mom. anføres besvär över beslut som fattats vid statsrådets allmänna sammanträde hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär får anföras på den grunden att beslutet är lagstridigt. Bedömningen av beslutets lagenlighet kan anknyta till både beslutsförfarandet och beslutets innehåll.

Av de beslut som fattas med stöd av klimatlagen godkänns bland annat de klimatpolitiska planerna enligt klimatlagen vid statsrådets allmänna sammanträde, vilket innebär att det om villkoren för besvär uppfylls är möjligt att med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden söka ändring i besluten. Det är dock juridiskt oklart vem eller vilken aktör som kan vara part och när ett beslut om godkännande av en klimatpolitisk plan kan anses vara lagstridigt. Besvärsrätten ska för närvarande bedömas separat i varje enskilt fall med stöd av 6 § 1 mom. och 7 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. En klimatpolitisk plan är i regel inte juridiskt bindande för enskilda medborgare eller juridiska personer, vilket innebär att en partsställning i traditionell mening inte nödvändigtvis förekommer när det gäller de klimatpolitiska planerna.

I Finland har det hittills inte anförts besvär i domstol över beslut som fattats med stöd av klimatlagen. Därmed finns det ingen rättspraxis i fråga om ändringssökande inom tillämpningsområdet för klimatlagen. I Finland har det inte heller med stöd av andra lagar meddelats några domstolsavgöranden som gäller myndigheternas eller statens ansvar i fråga om bekämpningen av klimatförändringar.

I den juridiska litteraturen har det åtminstone teoretiskt ansetts möjligt att behandla statens skyldighet att bekämpa klimatförändringen i den ordning som föreskrivs för förvaltningstvistemål. Enligt 20 § 1 mom. 3 punkten i lagen om rättegång i förvaltningsärenden handlägger förvaltningsdomstolen som förvaltningstvistemål en tvist som gäller något annat intresse eller någon annan rättighet eller skyldighet som har sin grund i ett offentlighetsrättsligt rättsförhållande. En klimatrelaterad förvaltningstvist skulle eventuellt kunna handla om att fastställa vilken som är statens eller ett statligt organs skyldighet i det offentlighetsrättsliga rättsförhållandet i fråga. I brist på rättspraxis är det dock oklart om förvaltningstvistemål kan tillämpas på ändringssökande i ärenden som hänför sig till klimatförändringarna.

De högsta laglighetsövervakarna får pröva klagomål som gäller lagenligheten i myndigheternas verksamhet. De högsta laglighetsövervakarna kan också på eget initiativ ta ärenden till prövning. Med stöd av detta kan till exempel ministeriernas uppfyllande av skyldigheterna enligt klimatlagen bli föremål för utredning. När det gäller klimatårsberättelsen enligt klimatlagen har justiekanslersämbetet även utrett om miljöministeriet fullgjort sina skyldigheter. I ett avgörande 2019 konstaterade justiekanslersämbetet att miljöministeriet hade försummat sin skyldighet att sända en klimatårsberättelse (OKV/10/50/2019).

På olika håll i världen har organisationer och andra aktörer under de senaste åren inlett klimatrelaterade rättegångar såväl mot stater som mot till exempel företag. Klimaträttegångarna har i vissa fall grundat sig på nationell rätt och i vissa fall på statens internationella förpliktelser samt på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Yrkandena vid rättegångarna har bland annat handlat om att förplikta staten att påskynda åtgärderna för att uppnå målen för minskning av

växthusgasutsläpp eller att visa att de nationella målen för utsläppsminskning inte är tillräckliga eller att man inte ens försöker uppnå dem.

Flera ärenden som hänför sig till staternas ansvar i fråga om klimatförändringen och följderna av den är anhängiga vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Dessutom har FN:s olika tillsynsorgan behandlat klimatrelaterade klagomål som berör de mänskliga rättigheterna. Finland är part i Europadomstolens fall Cláudia Duarte Agostinho m.fl. mot Portugal (nr 39371/20), där en grupp portugisiska barn och unga med anledning av otillräckliga klimatåtgärder har väckt talan i människorättsdomstolen mot 33 stater som undertecknat Parisavtalet. De som anfört besväret anser att medlemsstaterna har kränkt portugisiska barns och ungdomars rätt till liv (artikel 2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, FördrS 18 och 19/1990, nedan Europakonventionen) och rätt till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8 i Europakonventionen) samt diskriminerat barn och unga på grund av ålder (artikel 14 i Europakonventionen).

Vid Europadomstolen har även fallet Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (nr 53600/20) inletts. De som anfört besvär är en schweizisk förening för äldre kvinnor som arbetar mot klimatförändringarna samt fyra kvinnor i åldern 78–89 år, vars hälsa har lidit under värmeböljorna. Europadomstolens frågor till den schweiziska regeringen gällde artikel 2 (rätten till liv), artikel 8 (rätten till skydd för privat- och familjeliv), artikel 6 (rätten till en rättvis rättegång) och artikel 13 (rätten till ett effektivt rättsmedel) i Europakonventionen.

I och med den internationella utvecklingen har man i rättslitteraturen och den offentliga debatten i Finland börjat fästa allt större vikt vid hur rättsskyddet tillgodoses nationellt i det beslutsfattande som hänför sig till klimatpolitiken. Det har framförts åsikter om att bristen på bestämmelser om ändringssökande i klimatlagen skapar rättsosäkerhet. I utredningen om ändringssökande enligt klimatlagen (2022) konstateras det i ljuset av internationella exempel att det är uppenbart att olika möjligheter att söka ändring kommer att prövas, om det inte föreskrivs särskilt om ändringssökande. Enligt utredningen leder det till rättsosäkerhet om det inte föreskrivs en väg för rättsskydd i fråga om planbesluten enligt klimatlagen.

En strukturell utmaning i fråga om rättegångar som anknyter till klimatförändringar kan anses vara klimatförändringarnas globala karaktär. Alla människor i världen är på ett eller annat sätt föremål eller åtminstone potentiellt föremål för klimatförändringarnas konsekvenser och dessutom bidrar alla på ett eller annat sätt, eller kan åtminstone bidra, till klimatförändringarna. Däremot är det tydligt att vissa lider av klimatförändringarnas negativa effekter på ett mer konkret och riktat sätt än andra.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att främja uppnåendet av målen med klimatlagen och stärka klimatarbetet i kommunerna. I klimatlagen föreskrivs det bland annat om ett mål om klimatneutralitet 2035 och om utsläppsminskningsmål för 2030, 2040 och 2050. Syftet med denna proposition är att bidra till att säkerställa att Finlands klimatmål uppnås och att målen med lagen beaktas i kommunernas klimatarbete.

Det föreslås att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta inte bara statliga myndigheter utan också kommunerna, vilket innebär att propositionen bidrar till att effektivisera klimatarbetet genom att fler aktörer omfattas av förpliktelserna enligt lagen. Därigenom är målet att effektivisera klimatarbetet på regional och lokal nivå samt att påskynda kommunernas klimatåtgärder. Kommunerna kan genomföra betydande klimatlösningar i sina områden och

många kommuner utför redan nu aktivt klimatarbete. Syftet med den nya lagstiftningen är att upprätta gemensamma ramar för kommunernas klimatarbete.

Ett centralt syfte med propositionen är att påskynda klimatarbetet i sådana kommuner där det ännu inte har kommit igång eller inte har framskridit långt. Kommunens skyldighet att utarbeta en klimatplan främjar och effektiviserar klimatåtgärderna i synnerhet i sådana kommuner. I förslaget till proposition beaktas det att kommunerna befinner sig i olika faser av klimatarbetet genom att det föreskrivs om minimikrav för den kommunala klimatplanen. Målet är att kommunerna ska kunna genomföra sina klimatåtgärder utifrån sina egna utgångspunkter och i sina planer betona frågor som är centrala för kommunen i fråga. Syftet med propositionen är också att sörja för att kommunerna har tillgång till de verktyg för utsläppsdata som kommunerna avgiftsfritt kan utnyttja i sitt eget klimatarbete. Målet är också att kommunernas klimatarbete ska bli en del av kommunens strategiarbete och övriga beslutsfattande.

I fråga om den nya lagstiftningen om ändringssökande är syftet med propositionen att främja tillgodoseendet av rättsskyddet inom klimatlagens område och minska rättsosäkerheten. Genom propositionen fastställs det vilka aktörer som ska ha besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut som gäller klimatpolitiska planer. Syftet med en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring är att göra lagen tydligare när det gäller sökande av ändring samt att förbättra möjligheterna att påverka det beslutsfattande som gäller miljön. Målet är också att genom bestämmelserna om ändringssökande bidra till att föra klimatlagen närmare den övriga miljölagstiftningen. Avsikten är också att göra klimatlagen tydligare genom att man i lagen tar in en informativ hänvisning till kommunallagen (410/2015) när det gäller sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås ändringar i klimatlagen. Den nya klimatlagen trädde i kraft i juli 2022 och de föreslagna bestämmelserna utgör ett komplement till totalreformen av klimatlagen. Enligt förslaget fogas till den nya klimatlagen bestämmelser om kommunernas skyldighet att utarbeta en klimatplan och bestämmelser om ändringssökande. Syftet med propositionen är att påskynda klimatarbetet i kommunerna samt att föreskriva om ett besvärsförfarande för beslut som fattas av statsrådet med stöd av klimatlagen och fastställa vilka som har besvärsrätt. Samtidigt fogas till klimatlagen en informativ hänvisning till kommunallagen när det gäller sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter.

Den gällande klimatlagen tillämpas på de statliga myndigheternas uppgifter, och i och med ändringen av lagen utvidgas lagens tillämpningsområde till att också omfatta kommunerna. Det föreslås att en ny skyldighet att utarbeta en klimatplan föreskrivs för kommunerna. Den kommunala klimatplanen är inte en del av det planeringssystem för klimatpolitiken som det föreskrivs om i klimatlagen och som består av fyra riksomfattande klimatpolitiska planer. Istället ska den kommunala klimatplanen vara en separat plan i syfte att komplettera planeringssystemet enligt klimatlagen.

Enligt förslaget ska kommunen utarbeta en klimatplan eller uppdatera planen minst en gång per fullmäktigeperiod och planen ska antas av fullmäktige. Det föreslås att bestämmelser om minimikraven på innehållet i den kommunala klimatplanen tas in i klimatlagen. I planen ska kommunen ställa upp ett utsläppsminskningssmål och fastställa åtgärder för att minska utsläppen i kommunen. Dessutom ska planen innehålla uppgifter om utvecklingen när det gäller utsläppen av växthusgaser och om uppföljningen av genomförandet av planen. Kommunen kan i sitt arbete

använda sig av den utsläppsdatatjänst som upprätthålls av Finlands miljöcentral och som det föreslås bestämmelser om i klimatlagen.

Enligt förslaget till proposition ska kommunen i sin plan beakta de nationella klimatmål som anges i klimatlagen, vilket innebär att dessa bidrar till att styra ambitionsnivån när kommunerna sätter upp sina egna utsläppsminskningmål. Således ska kommunen när den sätter upp det utsläppsminskningmål som ska ingå i planen beakta till exempel det mål om klimatneutralitet senast 2035 och det mål om att minska utsläppen med 60 procent fram till 2030 som anges i klimatlagen. I propositionen föreslås inga bestämmelser där det anges för vilket år kommunen ska sätta upp sitt utsläppsminskningmål. Om kommunen i sin plan också tar in mål eller åtgärder som gäller sänkor eller anpassning till klimatförändringar, ska de mål som anges i klimatlagen i fråga om dessa också beaktas. I denna proposition föreslås bestämmelser om minimikrav för den kommunala klimatplanen, så att en kommun också kan utarbeta en mer omfattande klimatplan utifrån sina egna förutsättningar, vilket många kommuner i Finland redan för närvarande gör.

Det föreslås att det också föreskrivs om en skyldighet för kommunen att följa upp planen. Samtidigt ska kommunen beakta sin klimatplan i kommunstrategin och verksamhetsberättelsen, vilket innebär att klimatplanen blir en del av andra centrala processer i kommunen. Klimatplanen kan också vara en del av kommunens övriga planering. När planen utarbetas kan man dra nytta av regionalt samarbete och göra upp planen tillsammans med andra kommuner i regionen. I enlighet med finansieringsprincipen kan kommunen ansöka om statsunderstöd hos miljöministeriet för utarbetande och uppdatering av klimatplanen.

Det föreslås att klimatlagen också ska kompletteras i fråga om bestämmelserna om ändringssökande. Till klimatlagen fogas en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring i statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planerna. Bestämmelsen främjar tillgodoseendet av rättskyddet i det beslutsfattande som gäller klimatpolitiken och gör lagen tydligare i fråga om sökande av ändring. Det finns fyra klimatpolitiska planer enligt klimatlagen: den långsiktiga klimatplanen, den nationella planen för anpassning till klimatförändringen, klimatplanen på medellång sikt och klimatplanen för markanvändningssektorn.

Ändring i statsrådets beslut ska sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. I propositionen föreslås en bestämmelse om vem som ska ha besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planer som avses i klimatlagen. Besvärsrätt har bland annat den, vars rätt, skyldighet eller intresse på ett särskilt sätt kan beröras av klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna. Som en del av den lagstiftningshelhet som berör ändringssökande föreslås det att beslut av statsrådet som gäller de klimatpolitiska planerna ska delges genom en offentlig kungörelse.

När det gäller sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter föreslås en informativ hänvisning till kommunallagen. Det innebär att en part eller en kommunmedlem får söka ändring i beslut som kommunfullmäktige har fattat om den kommunala klimatplanen genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen.

I lagen föreslås dessutom vissa tekniska preciseringar. Syftet med dessa är att i vissa bestämmelser förtydliga när det i lagen hänvisas till de nationella klimatpolitiska planerna och när det är fråga om den kommunala klimatplanen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt om bedömningen av konsekvenserna

Den viktigaste ändringen när det gäller klimatlagen är en skyldighet för alla kommuner att utarbeta en klimatplan. Den gällande klimatlagen innehåller inga skyldigheter som gäller kommunerna. Genom propositionen utvidgas således tillämpningsområdet för klimatlagen, så att det förutom statliga myndigheter också omfattar kommunerna. Dessutom kompletteras planeringssystemet enligt klimatlagen med de kommunala klimatplanerna. Den andra viktiga ändringen enligt propositionen är att det till klimatlagen fogas en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring i statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planerna. Dessutom fogas till lagen en informativ hänvisning till kommunallagen när det gäller sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter.

De väsentliga konsekvenserna av propositionen hänför sig i stor utsträckning till den nya skyldighet som åläggs kommunerna. De föreslagna bestämmelserna om ändringssökande har också vissa väsentliga konsekvenser. De huvudsakliga konsekvenserna av lagen berör klimatet och miljön, ekonomin, kommunerna, de resurser som myndigheterna behöver samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Som stöd för konsekvensbedömningen har man använt utredningen om kommunens klimatplan (2022) som gjordes av Finlands miljöcentral. För bedömningen av konsekvenserna av bestämmelserna om ändringssökande har juris doktor Pekka Vihervuoris utredning om bestämmelserna om ändringssökande i den nya klimatlagen (2022) använts. Utöver utredningsprojekten har propositionens konsekvenser bedömts som tjänsteuppdrag i samband med lagberedningen. Bedömningen gäller lagförslagets konsekvenser i förhållande till den gällande klimatlagen.

Utgångspunkten för konsekvensbedömningen i fråga om de kommunala klimatplanerna är att de nuvarande stödåtgärderna och verktygen för utarbetandet av klimatplanerna på kommunnivå, såsom kommunernas och regionernas system för utsläppsberäkning och verktyg för utsläppsscenarier, kan användas även i fortsättningen. Vid bedömningen av konsekvenserna har propositionens direkta och indirekta konsekvenser bedömts separat. Som direkta konsekvenser betraktas konsekvenserna av att kommunerna utarbetar och följer upp klimatplanerna. Som indirekta konsekvenser betraktas sådana indirekta konsekvenser som följer av genomförandet av planerna. Dessa indirekta konsekvenser är avsevärt större än de direkta, men de beror i hög grad på vilken typ av åtgärder som planeras och hur de genomförs.

När det gäller bestämmelserna om ändringssökande betraktas som direkta konsekvenser sådana konsekvenser som hänför sig till eventuella besvär och till besvärsförfarandet. Dessa konsekvenser är till exempel den administrativa bördan för högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna, kommunerna och ministerierna. Som indirekta konsekvenser betraktas eventuella följder av besvären, såsom konsekvenser av ändrade beslut som gäller planerna.

Bedömningen av propositionens konsekvenser är förenad med ett antal osäkerhetsfaktorer. Det går inte att lägga fram några säkra uppgifter om vilka konsekvenser den reform som gäller de kommunala klimatplanerna får. En betydande del av konsekvenserna av det förslag som gäller kommunernas klimatplaner uppstår indirekt i och med genomförandet av planerna. Det råder osäkerhet i synnerhet i fråga om propositionens konsekvenser för miljön och klimatet samt de ekonomiska konsekvenserna, eftersom arten och omfattningen av dessa konsekvenser i stor utsträckning beror på de åtgärder som fastställs i de kommunala klimatplanerna. Avsikten är att kommunerna själva beslutar vilka åtgärder de tar in i sina planer och hur de genomförs. Många

kommuner har dock redan utarbetat klimatplaner, och i konsekvensbedömningen har man utnyttjat erfarenheter från det arbetet samt material och utredningar med anknytning till planerna. De direkta konsekvenserna för myndigheternas verksamhet har kunnat bedömas noggrannare.

Det råder också osäkerhet i fråga om konsekvenserna av det förslag som gäller sökande av ändring. Den gällande klimatlagen innehåller inga bestämmelser om ändringssökande. Det har hittills inte anförts besvär i domstol över beslut som fattats med stöd av klimatlagen, och därför har det inte ännu uppstått någon rättspraxis i fråga om sökande av ändring inom tillämpningsområdet för klimatlagen. Det är således inte möjligt att med säkerhet bedöma hurdana besvär som kan ha framgång med stöd av de föreslagna bestämmelserna om ändringssökande. Det är också svårt att i praktiken förutse antalet eventuella besvär.

4.2.2 Konsekvenser för klimatet

Det centrala målet för klimatlagen är begränsning av klimatförändringarna och anpassning till dem. Med konsekvenser för klimatet avses effekter på utsläppen av växthusgaser och upptaget i sänkor (begränsning) samt effekter som gäller anpassningen till klimatförändringar. Kommunerna har en viktig roll när det gäller begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. Många kommuner utför redan nu ett aktivt klimatarbete och genom propositionen stärks kommunernas roll ytterligare.

Syftet med de kommunala klimatplanerna är i första hand att främja bekämpningen av klimatförändringar genom att minska utsläppen av växthusgaser. Dessutom kan kommunerna om de så önskar ta in mål för upptag av växthusgaser och/eller åtgärder som gäller sänkor i planerna, vilket också främjar begränsningen av klimatförändringarna. Dessutom kan kommunerna med sina klimatplaner främja anpassningen till klimatförändringarna genom att utarbeta mål eller åtgärder som gäller anpassning till klimatförändringar.

I princip är alla klimatkonsekvenser av klimatplanerna indirekta och uppkommer av att planerna genomförs. Omfattningen av konsekvenserna för klimatet beror på den mängd åtgärder som vidtas och åtgärdernas kvalitet. Syftet med klimatplanen är att inverka på de utsläpp som orsakas av kommunens verksamhet. Planen ska också omfatta effekterna av kommunens beslut på invånarnas och intressegruppernas möjligheter att i sin egen verksamhet begränsa utsläpp.

Kommunerna ansvarar inom sina områden för bland annat planering av områdesanvändningen, trafikplanering, ägarstyrning av energibolag, offentliga upphandlingar och valen av sätt att värma upp byggnader som ägs av kommunen. Till de viktigaste åtgärderna som påverkar kommunernas utsläpp hör åtgärder som hänför sig till planläggning och markanvändning samt till energilösningar. Genom planering av områdesanvändningen kan man främja en enhetlig samhällsstruktur, samhällen som är koldioxidsnåla och hållbara med tanke på klimatförändringarna samt ett smart, koldioxidsnålt och flexibelt byggnadsbestånd. Dessutom har kommunerna möjlighet att reservera områden för produktion av förnybar energi och investeringar i ren teknik samt att inverka på kolbindningen, särskilt i de skogar och andra markområden som kommunen äger. 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. 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 innebär en omställning till att använda förnybara och icke-fossila bränslen samt investeringar i ren energiproduktion såsom vind- och solkraftverk, värmepumpar och geotermisk energi. Kommunerna kan också försöka styra kommuninvånarnas och företagens

konsumtionsbeteende för att minska användningen av energi och material och minska uppkomsten av avfall. Kommunen kan också genom offentlig upphandling inverka på exempelvis den offentliga måltidsservicen och på det sättet främja en mer klimatvänlig kost.

Det bör noteras att kommunens egen andel av de utsläpp som uppstår i kommunen varierar betydligt mellan kommunerna. Enligt en grov beräkning kan man säga att kommunorganisationens andel är ca 10 procent av de växthusgasutsläpp som uppstår i kommunen. De övriga ca 90 procent av utsläppen orsakas av andra aktörers verksamhet, till exempel av invånarna, industrin, servicen och lantbruksföretagarna. Variationen mellan kommunerna i fråga om 10/90-regeln är dock mycket stor. Särskilt i de största städerna där andelen fjärrvärme och kollektivtrafik både i absoluta mått och relativt sett är stor, kan kommunkoncernens möjligheter att direkt påverka utsläppen vara betydligt större än genomsnittet. I de största städerna och landskapscentrumen varierar den andel som utsläppen från fjärrvärmens utgör av kommunens totala utsläpp vanligtvis mellan drygt 10 procent och närmare 50 procent (medeltal 18 procent). I mindre kommuner är fjärrvärmens relativa andel vanligtvis mindre. Fjärrvärmens andel av de totala utsläppen i Finland var ca 10 procent år 2020. I majoriteten av städerna och kommunerna omfattas utsläppen från fjärrvärmens vanligtvis helt av det kommunala beslutsfattandet, vilket betonar betydelsen av beslut som gäller koldioxidsnål fjärrvärme. Till exempel i Helsingfors utgör fjärrvärmens andel nästan 50 procent av stadens totala utsläpp. Helsingfors stad äger energibolaget Helen Ab i sin helhet. Helsingfors stad kan således genom sina beslut som gäller fjärrvärmeproduktion och energikällor direkt påverka nästan hälften av de växthusgasutsläpp som uppstår inom stadens område. Utsläppen från Helsingfors stads fjärrvärme är stora i absoluta tal och utgör ca 2,5 procent av alla utsläpp i Finland. I små, jordbruksdominerade kommuner med livlig genomfartstrafik kan kommunernas möjligheter att direkt påverka utsläppen vara mindre. I mindre kommuner är fjärrvärmens andel av alla utsläpp i kommunen ofta liten både relativt sett och i absoluta tal, och de största utsläppen från uppvärmningen av byggnader orsakas av separat uppvärmning av byggnader i stället för av fjärrvärmeproduktionen, vilket innebär att kommunen har små möjligheter att påverka.

Kommunen kan utöver sina egna direkta åtgärder på många olika och betydande sätt indirekt påverka utsläppen från andra aktörer i området. Kommunerna kan påskynda och främja sina intressentgruppers klimatarbete genom olika styrmedel, såsom exempelvis ekonomiska styrmedel, kommunikation, servicedesign, samarbete och partnerskap. Kommunernas klimatmål kan endast uppnås i samarbete med invånarna, företagen, organisationerna och andra aktörer. Kommunens roll är att erbjuda kommuninvånarna förutsättningar för en hållbar vardag och en hållbar verksamhetsmiljö för företagen. Sammanfattningsvis kan det konstateras att kommunorganisationen och kommunkoncernen i vissa av de största kommunerna direkt kan påverka upp till över 50 procent av de växthusgasutsläpp som uppstår i kommunen, medan den direkta påverkan på potentiella utsläppsminskningar däremot kan vara under 10 procent i mindre kommuner. Kommunernas indirekta påverkan kan däremot gälla nästan alla utsläpp som uppstår i området. Ett bra exempel på en mindre kommun där kommunens direkta möjligheter till utsläppsminskningar är relativt små, men där kommunen har kunnat utnyttja samarbetet med kommunsamfundet, är Ijo kommun. Där har det lokala klimatarbetet nått en nivå som fått erkännande både nationellt och internationellt.

Kommunen kan också inkludera mål och/eller åtgärder som gäller sankor i sin plan. Kommunerna kan i praktiken direkt påverka endast användningen av de skogar och andra markområden som de äger och på det sättet påverka sankorna. Nästan alla kommuner i Finland äger skog, men det finns stora skillnader mellan kommunerna i fråga om den skogsareal de äger. Totalt äger kommunerna dock endast mindre än fem procent av Finlands skogar. Den kommunala klimat-

planen kan sporra kommunerna att sätta upp mål för upptag och vidta åtgärder som gäller sänkor. Åtgärderna kan till exempel gälla planeringen av markanvändningen samt hur och när avverkningar utförs i kommunens skogar.

Genomförandet av de kommunala klimatplanerna kan inverka på behovet att använda energi, naturresurser och andra råvaror samt ändra på efterfrågan på dessa. Till exempel minskar användningen av fossila bränslen och råvaror när de ersätts med förnybara energikällor och förnybara eller återvunna råvaror.

Klimatplanerna kan inverka på placeringen av boende, service och andra funktioner genom planering av områdesanvändningen. Genom det kan behovet att förflytta sig minska och förhållandena mellan olika transportformer förändras så att mer utsläppsfria transportformer föredras. Lokaliseringsstyrningen av funktioner har en viktig roll också när det gäller bevarandet och ökningen av sänkan, infrastrukturens materialeffektivitet och upprätthållandet av anpassningsförmågan. Beaktandet av anpassningsåtgärder inverkar på samhällenas klimatesiliens.

Offentliga upphandlingar är ett exempel på effektiva verktyg för att minska kommunernas utsläpp. Kommunernas investeringsförmåga och upphandlingskompetens kan behöva stödjas och stärkas för att alla aspekter som stöder klimatmålen med iakttagande av material- och teknikneutralitet ska kunna beaktas när till exempel servicefastigheter byggs. Detta är också förenligt med riksdagens miljöutskotts synpunkter (MiUB 2/2022 rd).

Kommunerna har också en viktig roll i anpassningen till klimatförändringarna, eftersom en betydande del av anpassningsåtgärderna görs på regional eller lokal nivå. I kommunerna har man i synnerhet vidtagit åtgärder som gäller vattenhantering och beredskap inför storm- och översvänningsrisker. Markanvändnings- och bygglagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den styr såväl planläggning som nybyggnad och ombyggnad. De riksomfattande målen för områdesanvändningen förutsätter beredskap inför extrema väderförhållanden och översvämningar samt inför konsekvenserna av klimatförändringarna. Nytt byggande ska placeras utanför översvänningshotade områden eller så ska hanteringen av översvänningsrisker säkerställas på annat sätt. I synnerhet i de större kommunerna har det utöver begränsningsåtgärder också vidtagits anpassningsåtgärder. Förslaget har således konsekvenser särskilt för de mindre kommuner där man ännu inte uppmärksammat anpassningen. Om en kommun i sin klimatplan ställer upp mål eller anger åtgärder för anpassning, ska kommunen beakta det i lagen uppsatta anpassningsmål som gäller främjande av klimatesiliens och hantering av klimatrisker. Detta bidrar till en konsekvent anpassningspolitik i Finland. När anpassningen inkluderas i de kommunala planerna blir det också lättare att följa upp anpassningsåtgärderna.

Trots att det finns osäkerhetsfaktorer i fråga om propositionens klimatkonsekvenser kan propositionen som helhet anses främja de mål som eftersträvas med klimatlagen, det vill säga begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. Till exempel har Finlands miljöcentral uppskattat att utsläppen i de kommuner som anslutit sig till Hinku-nätverket för kolneutrala kommuner och som förbundit sig till målet att minska utsläppen med 80 procent före 2030 jämfört med nivån 2007, har varit i genomsnitt tre procent mindre under perioden 2005–2018 än vad de hade varit om kommunen inte hade anslutit sig till Hinku-nätverket. Detta tyder på att minskningen av utsläpp kan påskyndas genom systematiskt främjande av klimatarbetet.

Flera av Finlands kommuner är föregångare inom klimatarbetet och många kommuner har redan utarbetat en klimatplan. Ju större kommun det är fråga om, till folkmängden sett, desto sannolikare är det att kommunen har satt upp ett klimatmål och redan utför klimatarbete. Det finns å sin sida också kommuner som ännu inte har börjat delta i det aktiva klimatarbetet, och således

har kommunerna mycket olika utgångslägen. Skyldigheten enligt klimatlagen främjar systematiskt klimatarbete i synnerhet i de kommuner där klimatarbetet ännu är i startskedet. Många av dessa är små kommuner där bristen på resurser kan försvåra det systematiska klimatarbetet. Enligt förslaget ska kommunerna få stöd för utarbetandet av planen. På det sättet jämnar den nya skyldigheten ut kommunernas situation i fråga om klimatarbetet och gör det möjligt för alla kommuner att komma igång med sitt klimatarbete. Också i fråga om de kommuner som redan frivilligt har utarbetat en klimatplan garanterar skyldigheten kontinuitet i arbetet och regelbunden uppdatering av planerna.

Genomförandet av klimatplanerna är centralt när det gäller effekterna av de kommunala klimatplanerna. Enligt Kommunförbundets klimatutredning 2021 är bristen på finansiering och personalresurser genomgående den största utmaningen när det gäller uppnåendet av kommunernas klimatmål. Å andra sidan har staten de senaste åren understött kommunernas och regionernas klimatåtgärder bland annat genom att bevilja understöd för slopande av oljeuppvärmning, olika energilösningar, främjande av gång och cykling samt för olika utvecklingsprojekt och småskaliga försök inom klimatarbetet. Efterfrågan på finansiering för kommunernas klimatprojekt och klimatinvesteringar kommer sannolikt att öka i och med klimatplanerna. Med tanke på bedömningen av effekterna och för att öka effekterna av de kommunala klimatplanerna är det också viktigt att kommunerna i sina planer strävar efter att bedöma åtgärdernas effekter. För att verkningfulla planer och klimatåtgärder ska kunna åstadkommas är det väsentligt att kommunerna erbjuder resurser och verktyg både när planen utarbetas och när den verkställs.

I och med skyldigheten att utarbeta en plan och regelbundet uppdatera den blir alla kommuner tvungna att fästa uppmärksamhet vid utsläppen i kommunens område och fastställa åtgärder som kommunen ska vidta för att begränsa klimatförändringar. Skyldigheten kan också bidra till att sådana klimatåtgärder som redan visat sig vara bra sprids i kommunerna samt leda till ett ökat samarbete mellan kommunerna i planeringen och genomförandet av klimatåtgärderna, eftersom planen enligt förslaget också kan utarbetas tillsammans med andra kommuner i regionen. Tillsammans gör dessa faktorer förslaget mer verkningsfullt. Om klimatperspektivet beaktas och åtgärderna genomförs på så bred front som möjligt bidrar det också till att det nationella målet om klimatneutralitet och målen för utsläppsminskning uppnås. En grön omställning pågår och det reflekteras sannolikt inom olika delområden i samhället. När kommunerna beaktar detta i sin verksamhet kan det också inverka positivt på kommunens livskraft.

Skyldigheten att utarbeta en klimatplan stöder också beslutsfattandet inom klimatpolitiken i kommunen och ökar förutsägbarheten. I de kommuner där det tidigare har gjorts endast en liten mängd klimatarbete främjar propositionen sannolikt det systematiska klimatarbetet och leder till att det blir mer transparent för kommuninvånarna och andra berörda grupper i kommunen. I och med ändringen blir lagen mer heltäckande, eftersom de kommunala klimatplanerna kompletterar planeringssystemet enligt lagen.

De föreslagna bestämmelserna om ändringssökande har inga direkta konsekvenser för klimatet. Bestämmelserna kan dock ha indirekta konsekvenser för klimatet. Resultatet av ett besvär i fråga om statsrådets beslut som gäller en klimatpolitisk plan kan vara att beslutet upphävs, vilket innebär att planen sänds tillbaka till statsrådet för ny behandling. Då måste innehållet i den klimatpolitiska planen ändras eller planen kompletteras. Om innehållet i planen ändras kan också planens totala konsekvenser för klimatet förändras. Samma följd kan uppstå i fråga om ett kommunalbesvär som gäller den kommunala klimatplanen.

Sökande av ändring i fråga om de kommunala klimatplanerna i enlighet med propositionen kan ha konsekvenser för klimatet också eftersom det kan leda till att genomförandet av en plan skjuts

upp. Enligt 143 § i kommunallagen får ett beslut inte börja verkställas, om begäran om omprövning eller anförande av besvär skulle bli meningslöst till följd av verkställigheten eller om besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten. I en sådan situation kan de klimat- och klimateffekter som kommunen eftersträvar skjutas upp. När det är fråga om de nationella klimatpolitiska planerna får en plan verkställas trots ändringsökande, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

4.2.3 Andra miljökonsekvenser

På samma sätt som konsekvenserna för klimatet uppstår också propositionens andra miljökonsekvenser indirekt via genomförandet av de kommunala klimatplanerna och beror på hurdana åtgärder planerna innehåller. Konsekvenserna kan utöver klimatet också beröra bland annat den lokala luftkvaliteten, luftföroreningar, människors hälsa, användningen av naturresurser, den biologiska mångfalden, jordmånen, vattendragen och människors levnadsförhållanden.

Klimatförändringarna försnabbar och intensifierar många förändringar i naturen. Klimatförändringarna förändrar naturen bland annat genom att påverka extrema väderfenomen, temperaturen, nederbörden, snötäcket, istäcket på vattendragen samt torkan och tjälen i marken. Eftersom klimatförändringarna hör samman med förlusten av biologisk mångfald, kan åtgärder för att begränsa klimatförändringar i princip anses ha positiva effekter när det gäller den biologiska mångfalden och förlusten av biologisk mångfald. Det är dock i sista hand de åtgärder som väljs och sättet att genomföra dem som avgör vilka konsekvenserna blir för den biologiska mångfalden. Också anpassningsåtgärder kan främja tryggheten av den biologiska mångfalden, om man till exempel utnyttjar naturbaserade lösningar vid verkställandet av anpassningsåtgärderna. Exempel på naturbaserade lösningar som kan genomföras i städer är bland annat mångsidiga parkområden, svämskogar, anlagda dagvattenvåtmarker, återställda bäckkanter samt gröna väggar och tak.

Kommunernas klimatåtgärder kan också inverka på grundvattnet, ytvattnet och jordmånen. Till exempel minskar en minskad användning av oljeprodukter risken för miljöskador som orsakas av dessa. Målet för tanken om cirkulär ekonomi, som är nära anknuten till bekämpningen av klimatförändringarna, är att hålla produkter och material kvar i omlopp så länge som möjligt på ett sådant sätt att deras värde samtidigt bevaras. Detta minskar avfallsmängden och ökar återvinningen av material. Negativa effekter på den biologiska mångfalden kan däremot uppstå till exempel i och med att vindkraftsproduktionen ökar, om byggandet av vindkraftverk orsakar störningar eller skador som påverkar naturens ekosystem. Man försöker minimera dessa skador redan när projekt planeras genom planering av markanvändningen och placering av vindkraftverken. Dessutom påverkar till exempel elektrifieringen användningen av naturresurser, eftersom behovet av i synnerhet batterimineraler kommer att öka i och med elektrifieringen. Om de åtgärder som ingår i de kommunala klimatplanerna ökar behovet av att utnyttja träbaserade produkter kan det leda till ökad efterfrågan på virke och därigenom ökad skogsavverkning. Ökade avverkningar och en effektivare insamling av skogsbiomassa efter avverkning har negativa effekter på sänkorna, skogsekosystemen, skogarnas flora och fauna och skogarnas biologiska mångfald.

Sambandet mellan anpassningen till klimatförändringen och skyddet av den biologiska mångfalden är dubbelriktat. Genom att trygga biologisk mångfald kan man samtidigt stödja den allmänna anpassningen till klimatförändringen, eftersom man till exempel genom naturskyddsplanering och utveckling av skyddet av naturtyper, om de riktas på rätt sätt, kan främja anpassningen till klimatförändringen. Största delen av Finlands hotade arter lever i skogar, och tryggheten av skogsområdena stöder även uppnåendet av det globala målet för begränsning av klimatförändringar samt bevarandet av de nationella kollagen.

Genomförandet av en klimatplan kan ha både positiva och negativa konsekvenser för människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel. Förbränningen av bränslen frigör utsläpp som påverkar både den globala uppvärmningen och den lokala luftkvaliteten. Nästan alla klimatåtgärder förbättrar luftkvaliteten. När den energiproduktion som baserar sig på förbränning och den trafik som baserar sig på fossil energi minskar blir luftkvaliteten bättre och partikelutsläppen mindre. När luftkvaliteten förbättras, förbättras också människors hälsa och trivsel. Däremot kan vindkraft också orsaka olägenheter i fråga om människors välbefinnande och trivsel genom att landskapet ändras och vindkraftverken orsakar buller och ljuseffekter. Dessa konsekvenser kan dock minskas avsevärt med bra planering. Därtill kan till exempel en tätare samhällsstruktur lokalt medföra minskade grönområden och således ha en negativ inverkan på människors välbefinnande.

Förslaget kan indirekt påverka den helhet som samhällenas olika funktioner utgör. Kommunerna kan påverka samhällsstrukturen inom sitt område genom planläggning, och en betydande del av kommunernas klimatåtgärder har hittills hänfört sig till byggande och planläggning. Utvecklingen av samhällsstrukturen och transportsystemen kan ha en betydande inverkan när det gäller att minska utsläppen från trafiken. Genom åtgärderna kan man främja ett hållbart transportsystem och en tätare samhällsstruktur, vilket dels minskar behovet av att förflytta sig och dels minskar de utsläpp som orsakas av transporter.

4.2.4 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för hushållen

Propositionen kan indirekt medföra ekonomiska konsekvenser för hushållen i och med genomförandet av de kommunala klimatplanerna. Genom åtgärderna enligt klimatplanen kan man till exempel försöka påverka hushållens konsumtionsval och mängden konsumtion. Ett styrmedel i praktiken kan till exempel vara informationsstyrning. Redan för närvarande tillhandahåller Motiva Oy en riksomfattande energirådgivningstjänst för konsumenter, där man får information och idéer om hur en energisnål, miljövänlig och klimativänlig vardag kan se ut hemma. Dessutom erbjuder till exempel Helsingfors stad gratis rådgivning och hjälp för husbolag i Helsingfors som är intresserade av att förbättra energieffektiviteten och göra en ekonomiskt lönsam energirenovering. Beroende på hurdana åtgärder som vidtas i fråga om hushållen kan konsumtionen minska och/eller inriktas på mer utsläppssnåla och miljövänliga produkter och tjänster. Genomförandet av de åtgärder som föreslås i klimatplanen kan också på längre sikt medföra besparingar för hushållen, till exempel genom investeringar i energieffektivitet.

Kommunerna kan påverka verksamheten i de energibolag som omfattas av ägarstyrningen, och de klimatåtgärder som gäller bolagen kan ha indirekta konsekvenser också för hushållen. Om man inom energiproduktionen exempelvis övergår till mer utsläppssnåla bränslen eller produktionsformer kan det också återspeglas i energipriserna. Effekten kan vara positiv eller negativ beroende på den energikälla som ersätts och på kostnaderna för det ersättande bränslet eller den ersättande produktionsformen. Dessutom kan till exempel planläggningen av tomter för vindkraft minska skattebelastningen för kommuninvånarna då kommunen får fastighetsskatteinkomster från vindkraftverket.

Planläggningen och åtgärderna för att utveckla transportsystemet kan också ha indirekta konsekvenser för hushållen. De åtgärder som vidtas för att främja ett socialt och miljömässigt hållbart transportsystem kan minska behovet att resa och främja användningen av utsläppsfria transportformer. Ett minskat behov av att resa och främjandet av till exempel gång och cykling i en kommun kan samtidigt medföra ekonomiska inbesparingar och hälsofördelar för hushållen och

konsumenterna. Kommunen kan också erbjuda kommuninvånarna mångsidiga mobilitetstjänster, som minskar behovet att använda egen bil. Särskilt i större städer kan kommunen eftersträva detta till exempel genom att utveckla utbudet av kollektivtrafik.

Tack vare välplanerade anpassningsåtgärder kan kommuninvånarna slippa skador som orsakas av väder- och klimatrisker. Till exempel kan en ökning i angrepp av insekter och skogsbränder medföra ekonomisk skada för skogsägare. Skogsbränder kan också orsaka skada för andra invånare i närområdena. Dessutom kan beredskap för översvämningsskador förebygga översvämningsskador och lindra ekonomiska skador som dessa medför.

Konsekvenser för företagen

Kommunerna kan utarbeta klimatplanerna själva eller antingen helt eller delvis anlita till exempel ett konsultföretag inom miljösektorn för att göra det. Det är sannolikt att skyldigheten för alla kommuner att utarbeta en klimatplan medför ökad efterfrågan på experttjänster och fler uppdrag för företag inom miljöområdet och på det sättet förbättrar företagens affärsmöjligheter. Utarbetandet och uppdateringen av klimatplanerna kan innebära nya affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Nya affärsmöjligheter för konsultföretag inom miljöområdet kan uppstå på kort sikt. De kommuner som ännu inte har en klimatplan i enlighet med lagen kan beviljas statsunderstöd för utarbetandet av en plan redan under fullmäktigeperioden 2021–2025. Eftersom endast ca 70 kommuner på det finländska fastlandet för närvarande har en klimatplan, kan det hända att många kommuner utarbetar en klimatplan under den innevarande fullmäktigeperioden. Från och med fullmäktigeperioden 2025–2029 ska alla kommuner utarbeta eller uppdatera sin klimatplan en gång per fullmäktigeperiod.

Genomförandet av klimatplanerna kan ha betydande indirekta konsekvenser för företagen. Konsekvenserna kan beröra företagets marknadsställning, konkurrenskraft och lönsamhet. Åtgärderna enligt klimatplanen kan inriktas på företag när avsikten med dem är att minska de utsläpp som orsakas av företagets verksamhet. Å andra sidan kan konsekvenser för företagen uppstå om efterfrågan hos kommuner, invånare och andra företag förändras. En lokalt skräddarsydd kommunal klimatplan och de åtgärdsprogram som hänför sig till den skapar efterfrågan på olika lösningar genom investeringar och tjänster, vilket också kan skapa nya affärsmöjligheter för företagen. Med åtgärder som är välplanerade och beaktar företagen är det möjligt att skapa lokal ekonomisk aktivitet. Det kan ha en positiv inverkan på energi- och materialeffektiviteten i företagets verksamhet och på deras koldioxidfootavtryck. Genomförandet av planerna kan förbättra verksamhetsförutsättningarna särskilt för företag som är progressiva i fråga om begränsningen av klimatförändringen och göra det lättare för dem att komma in på marknaden. Däremot kan företag inom marknaden för fossila bränslen och råvaror och företag som använder sådana förlora sin konkurrenskraft och ställning på marknaden. För vissa företag kan införandet av mer utsläppssnåla alternativ medföra kostnader. Många föregångarföretag har identifierat att det lönar sig för företagen att utöver det egna koldioxidfootavtrycket även minska kundernas koldioxidfootavtryck, med andra ord att öka företagets koldioxidhandavtryck. I bästa fall förbättrar klimatplanerna när de verkställs kommuninvånarnas och företagets möjligheter att agera på ett hållbart sätt med tanke på klimatet.

Genomförandet av de kommunala klimatplanerna kan ha konsekvenser för konkurrensen mellan företagen. Lagförslaget främjar inte direkt företagande, men kan förbättra företagets tillväxtförutsättningar genom att ny efterfrågan skapas. Förslaget kan indirekt göra det möjligt att använda till exempel finansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) till utveckling av företagsverksamhet.

Förslaget kan ha konsekvenser för företagens forsknings- och utvecklingsverksamhet. Genomförandet av klimatplanerna kan sporra till utveckling av nya produktionsmetoder, produkter och tjänster. Bland föregångarkommunerna inom nätverket för kolneutrala kommuner (Hinku-nätverket) är det vanligt att kommunen har kombinerat klimatarbetet med utvecklingen av kommunens livskraft. Till exempel började det kommunala avfallshanteringsbolag som ägs av Jyväskylä stad och kommunerna Laukaa, Muurame och Toivakka år 2017 producera biogas som drivmedel och öppnade tankstationer för biogas. Jyväskylä stad har senare aktivt främjat anskaffningen av biogasdrivna fordon och genom det skapat efterfrågan på biogas i trafiken.

Med hjälp av välplanerade anpassningsåtgärder kan företagen undvika de ekonomiska konsekvenser som väder- och klimatriskerna medför. Planeringen av anpassningsåtgärder sporrar företagen att bedöma sina egna risker, vilket har stor betydelse med tanke på företagets och kommunens anpassningsförmåga.

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Propositionen har direkta konsekvenser för den offentliga ekonomin och resursfördelningen. Propositionen förutsätter sannolikt att de kommuner som inte redan har en klimatplan allokera resurser för uppgiften. Eftersom den kommunala klimatplanen är en ny, lagstadgad skyldighet för kommunerna är utgångspunkten att kommunerna ska ersättas för kostnaderna för den nya skyldigheten. I praktiken ska kommunerna ha möjlighet att ansöka om statsunderstöd för att täcka kostnaderna för utarbetandet av klimatplanen.

I planen för de offentliga finanserna 2023–2026 ingår anslag på sammanlagt 2 831 000 euro per år för utvidgningen av klimatlagens tillämpningsområde till att omfatta kommunerna. En del av anslagen anvisas till löne- och anskaffningskostnader vid miljöministeriet och Finlands miljöcentral, som ansvarar för utsläppsdatatjänsten. Den andel av anslagen som kan beviljas kommuner för beredningen av klimatplanerna enligt klimatlagen uppgår till 2 631 000 euro. Miljöministeriet beviljar understöd på ansökan.

Kommunen kan själv utarbeta sin plan eller anlita utomstående aktörer för att bereda den. Statsunderstöd får sökas i vartdera fallet. I en situation där kommunerna i regionen utarbetar en gemensam klimatplan, kan kommunerna beviljas understöd för beredningen av den gemensamma planen utifrån antalet kommuner som deltar. Statsunderstödet beviljas sådana kommuner som behöver det på basis av de faktiska kostnaderna. Storleken på kostnaderna för planen när det gäller en enskild kommun är uppskattningsvis ca 35 000–50 000 euro under en planeringsperiod. I propositionen föreslås det att kommunerna ska utarbeta en första klimatplan senast under den första fullmäktigeperioden efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen, dvs. under fullmäktigeperioden 2025–2029. De kommuner som ännu inte har en klimatplan som uppfyller de krav som anges i lagen kan dock beviljas statsunderstöd för utarbetandet av en plan redan under fullmäktigeperioden 2021–2025. Under fullmäktigeperioden 2021–2025 ska statsunderstöd inte beviljas sådana kommuner som redan under den innevarande fullmäktigeperioden har utarbetat en plan som uppfyller kraven enligt lagen.

Genomförandet av de åtgärder som ingår i klimatplanerna kan ha indirekta kostnadseffekter för kommunerna. Å andra sidan kan kommunens klimatåtgärder också medföra ekonomiska inbesparingar, vilket vissa föregångarkommuner inom klimatarbetet har visat. Vissa investeringar kan vara mycket lönsamma, vilket innebär att investeringskostnaderna kan återfås som besparingar på relativt kort sikt. Exempelvis förbättring av energieffektiviteten och projekt för ren energi kan generera kostnadsbesparingar för kommunerna. Till exempel Ijo kommun har bedömt att kommunen uppnått besparingar som motsvarar 0,75 procentenheter i kommunalskatt genom att förbättra energieffektiviteten och slopa oljeuppvärmningen i kommunens fastigheter.

Totalt har Ijo kommun under åren 2012–2016 utöver utsläppsminskningar på nästan 50 000 ton koldioxidekvivalenter uppnått besparingar på 766 000 euro per år genom investeringar på 1,9 miljoner euro.

För vissa åtgärder kan kommunerna få olika slags understöd från staten, såsom projektfinansiering och investeringsstöd. Detta sänker tröskeln för att genomföra investeringar, förbättrar investeringarnas ekonomiska lönsamhet och förkortar återbetalningstiden i ett kommunekonomiskt perspektiv. Även om återbetalningstiden för vissa investeringar kan vara lång, kan investeringarna medföra betydande kostnadsbesparingar på årsbasis. Genom att anpassningsåtgärder förutses och genomförs kan den offentliga ekonomin besparas sådana betydande kostnader som extrema väderfenomen kan orsaka. Kommunerna har beviljats projektfinansiering för olika klimatprojekt, vanligtvis ca 50 000 euro per projekt. I dessa stödprogram för projektfinansiering inom olika sektorer används ofta några miljoner euro per år per program. Till exempel inom miljöministeriets program Kommunernas klimatlösningar har det årligen delats ut 0,7–4 miljoner euro i bidrag för kommunernas och regionernas utvecklingsprogram, och varje projekt har fått högst ca 70 000 euro i understöd. Projektfinansiering har också beviljats för bland annat projekt för en koldioxidsnål byggd miljö, utredningar om byggande som stöder den gröna omställningen och projekt för mobilitetsstyrning. Kommunerna har också kunnat ansöka om investeringsfinansiering för att främja klimatarbetet. Anslagen i programmen för investeringsunderstöd inom de olika förvaltningsområdena varierar årligen från några miljoner till hundratals miljoner per stödprogram och i allmänhet kan även andra aktörer än kommuner ansöka om bidrag. Vanligtvis är investeringsunderstödens andel några tiotal procent av investeringarnas totala summa. Till exempel har kommunerna sedan 2020 beviljats understöd för att slopa oljeuppvärmningen i kommunens fastigheter. År 2022 har det funnits tillgång till knappt 10 miljoner euro i finansiering, och understödsandelen till kommunerna har uppgått till 30–35 procent. Understöd har också beviljats till exempel för energirenoveringar, produktion av koldioxidsnål energi och investeringar för att främja gång och cykling. Till exempel det investeringsstöd som sedan 2020 beviljas för projekt som påskyndar slopandet av stenkol inom energiproduktionen har varit betydande och har särskilt påskyndat minskningen av koldioxidutsläppen inom energibolag som ägs av kommunerna.

Den finansiering som för närvarande finns att tillgå ska sökas särskilt för klimatarbete som utförs frivilligt, vilket innebär att de som ansöker ofta är kommuner som redan kommit i gång med sitt klimatarbete. Skyldigheten att utarbeta en klimatplan gäller däremot alla kommuner. Klimatplanerna främjar ett systematiskt klimatarbete, men även i fortsättningen behövs projektfinansiering och investeringsstöd för det egentliga genomförandet av åtgärderna i planerna. I och med klimatplanerna kommer efterfrågan på dessa finansieringsformer sannolikt att öka framöver, när allt fler kommuner påbörjar sitt klimatarbete.

Konsekvenser för samhällsekonomin

Förslaget kan ha direkta konsekvenser för den allmänna ekonomiska utvecklingen och särskilt för samhällsekonomin. Skyldigheten att utarbeta en plan leder sannolikt till ökad efterfrågan på planeringstjänster, och därmed kan även utbudet förväntas öka.

Genomförandet av de åtgärder som ingår i klimatplanerna främjar sannolikt efterfrågan på koldioxidsnåla produkter och tjänster och kompetensutvecklingen inom företagsverksamheten inom dessa områden. Till exempel kan ersättandet av fossila energikällor med förnybara energikällor synas som en positiv utveckling både inom den regionala ekonomin och inom samhällsekonomin. Förändringarna i efterfrågan och utbud kan påverka priset på produkterna och tjänsterna i fråga. Produktionen av koldioxidsnåla produkter och tjänster förväntas bli en globalt betydelsefull tillväxtbransch, vilket kan leda till betydande positiva sysselsättningseffekter. En

sådan utveckling främjar också en grön omställning till koldioxidsnålhet inom samhällsekonomin struktur.

4.2.5 Konsekvenser för myndigheterna

Konsekvenser för kommunerna

Den föreslagna ändringen av klimatlagen har direkta konsekvenser i synnerhet för de kommunala myndigheternas verksamhet, eftersom propositionen medför en ny lagstadgad uppgift för kommunerna. Kommunerna åläggs en skyldighet att utarbeta en klimatplan och därigenom kommer kommunerna att vara skyldiga att delta i planeringen av åtgärder för att begränsa klimatförändringarna. Dessutom innebär propositionen en skyldighet att följa upp hur planen genomförs.

I nuläget har 71 av de 294 kommunerna på det finländska fastlandet gjort upp en klimatplan. I dessa kommuner bor ungefär två tredjedelar av Finlands befolkning. I alla kommuner med över 100 000 invånare och i ungefär hälften av kommunerna med över 10 000 invånare har man redan utarbetat en klimatplan. Bland kommunerna med färre än 10 000 invånare har däremot endast nio procent en klimatplan. Således kommer den nya skyldigheten i praktiken att påverka i synnerhet små och medelstora kommuner, eftersom de flesta av dem inte har någon klimatplan sedan tidigare. Klimatplanen ska utarbetas senast under fullmäktigeperioden 2025–2029. Kommuner som inte sedan tidigare har en klimatplan som uppfyller kraven enligt lagen, kan dock få statsunderstöd för utarbetandet av en plan redan under fullmäktigeperioden 2021–2025. Under den första fullmäktigeperiod som inleds efter ikraftträdandet av lagen, dvs. perioden 2025–2029, ska alla kommuner utarbeta eller uppdatera sin klimatplan.

I de kommuner som i nuläget inte har en klimatplan eller inte har följt upp hur planen genomförts förutsätter skyldigheten att resurser allokeras för uppgiften. Enligt Finlands miljöcentrals utredning om kommunens klimatplan (2022) varierar kostnaderna för utarbetandet av klimatplanen mycket och det finns inga tillförlitliga uppgifter om dem. Stora städer kan på årsnivå använda flera personers arbetsinsats till klimatarbetet och utarbetandet av planer i anknytning till det och dessutom använda avsevärda summor till särskilda projekt. Som minst har klimatplanen utarbetats med en arbetsinsats på några veckor eller ett par månader. Enligt förslaget ska minimikrav fastställas för de kommunala klimatplanerna, och därmed uppskattas resursbehovet uppgå till en arbetsinsats på några månader. Kommunerna kan, om de så önskar, utarbeta en mer omfattande klimatplan än vad som krävs enligt lagen och utöver statsunderstödet använda egna resurser till utarbetandet av planen.

Den nya uppgift som tas in i lagen kan också medföra behov av kompetensutveckling inom kommunerna. Som stöd i utarbetandet av klimatplanerna kan kommunerna använda sig av den utsläppsdatatjänst som upprätthålls av Finlands miljöcentral och som det enligt propositionen ska föreskrivas om i lagen. Dessutom är avsikten att utarbeta en handbok för kommunerna med praktiska anvisningar som stöd för utarbetandet av klimatplanen. Syftet är att med dessa medel minska den börda som utarbetandet av planerna innebär för de kommunala myndigheterna. När kommunerna hördes lyftes anvisningar och verktyg för beräkning av utsläppen fram som centrala delar av det stöd som man önskar att staten ska bidra med till beredningen av klimatplanerna. I de kommuner där man redan för närvarande utför systematiskt klimatarbete och gör uppföljning i anslutning till det, förväntas propositionen inte nämnvärt inverka på myndigheternas verksamhet. Även för dessa kommuner blir uppgifterna lagstadgade, eftersom lagen förutsätter att alla kommuner utarbetar en plan eller uppdaterar den minst en gång per valperiod.

Förslaget medför ytterligare förpliktelser när det gäller kommunala myndigheters rapporterings- och utredningsskyldigheter. Enligt förslaget ska kommunen följa upp hur klimatplanen genomförs. Kommunen kan följa upp genomförandet av sin plan med de metoder som den själv har valt. En metod för uppföljning kan vara olika regelbundna granskningar som hänför sig till kommunens verksamhet, till exempel i fråga om kommunens ekonomiprocesser och beaktandet av klimatåtgärderna i dem. Uppföljningen stärks av förslaget i propositionen om att planen ska beaktas i den verksamhetsberättelse som avses i 115 § i kommunallagen.

Kommunerna ska som alternativ kunna utarbeta sin plan tillsammans med andra kommuner i området. Om kommunerna inte har egna resurser eller egen kompetens för att utarbeta en plan, kan de exempelvis tillsammans anlita en utomstående aktör för att bereda klimatplanen. Även landskapsförbunden kan ha en samordnande roll när kommunerna bereder eventuella gemensamma planer. Förslaget kan således också ha konsekvenser för landskapsförbundens verksamhet.

För att få finansiering för beredningen av klimatplanen krävs det att man ansöker om understödet. Om en kommun beviljas statsunderstöd för beredningen av klimatplanen, ska den också rapportera till statsbidragsmyndigheten om användningen av understödet och om de faktiska kostnaderna. Det är ändamålsenligt att genom ett smidigt förfarande försöka minimera den administrativa börda som statsunderstödsförfarandet medför.

Utarbetandet av en klimatplan kan öka de kommunala myndigheternas förståelse för klimatåtgärder. Dessutom kan det förbättra de kommunala myndigheternas kunskap i frågor som gäller klimatförändringen och därigenom förbättra deras serviceförmåga till exempel inom planläggning och styrning av byggandet. Om kommunen involverar eller hör intressentgrupper under beredningen av klimatplanen, kan utarbetandet av planen öka förståelsen för och kännedomen om kommunens klimatåtgärder i betydande utsträckning samt ge kommuninvånarna och andra intressentgrupper mer möjligheter att påverka kommunens åtgärder för att begränsa klimatförändringarna. Samtidigt kan detta ytterligare öka de kommunala myndigheternas förståelse för klimatåtgärderna och för åtgärdernas konsekvenser för olika intressentgrupper.

Genomförandet av klimatplanen medför indirekta konsekvenser i fråga om myndigheternas uppgifter i kommunerna. Konsekvenserna i fråga om uppgifterna beror på mängden åtgärder som vidtas och åtgärdernas omfattning. Det är dock svårt att förutse och bedöma omfattningen och inriktningen av sådana indirekta konsekvenser.

Konsekvenser för statliga myndigheter

Det statsunderstödsförfarande som hänför sig till de kommunala klimatplanerna medför en administrativ börda för statsbidragsmyndigheten, dvs. miljöministeriet. Den administrativa bördan består framför allt av att svara på förfrågningar, behandla ansökningar, följa upp användningen av statsunderstödet och betala ut understöd. Den nya uppgift som tas in i lagen medför för miljöministeriet ett resursbehov som motsvarar ett årsverke (100 000 euro) samt ett permanent resursbehov på 50 000 euro för genomförande och upprätthållande av den elektroniska informationshanteringen, en handbok och utbildning i fråga om understödsansökningarna och uppföljningen.

Enligt förslaget tilldelas Finlands miljöcentral uppgiften att förvalta kommunernas utsläppsdatatjänst. Den nya lagstadgade uppgiften medför ett permanent resursbehov motsvarande 0,5 årsverken (50 000 euro) hos Finlands miljöcentral.

De ovannämnda anslagsbehoven ingår i budgetpropositionen för 2023 och planen för de offentliga finanserna för 2023–2026.

När det gäller konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna om ändringssökande i fråga om statsrådets beslut berör konsekvenserna i synnerhet fullföljdsdomstolen, dvs. högsta förvaltningsdomstolen, och de ministerier som bereder de klimatpolitiska planerna. Högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd kan i någon mån öka till följd av bestämmelserna om ändringssökande. Den kommande arbetsbördan beror på antalet besvär som anförs, vilket är svårt att uppskatta på förhand. Det är dock sannolikt att antalet besvär blir tämligen litet. De bestämmelser om sökande av ändring i fråga om statsrådets beslut som ingår i andra miljölagar har tillämpats ganska sällan. Beslutsfattandet inom klimatpolitiken och den nya bestämmelsen om ändringssökande kan dock väcka ett större intresse och sporra de aktörer som har besvärsrätt att pröva på möjligheten att anföra besvär. Å andra sidan har ändringssökanden ett förhöjt ansvar för att i sitt besvär identifiera och påvisa grunderna för sin besvärsrätt, vilket kan höja tröskeln för att anföra besvär, och högsta förvaltningsdomstolen kan även lämna besväret utan prövning om grunder för besväret saknas. Om bestämmelsen om ändringssökande ändå leder till en betydande mängd besvär, skulle detta kunna orsaka en tidvis större belastning på högsta förvaltningsdomstolen. Då besvärsrätt ges sådana föreningar som gemensamt företräder intressena hos personer som i egenskap av parter har individuell besvärsrätt, kan antalet individuella klagomål eventuellt minska.

Arbetsbördan för domstolen minskas av att besvärstiden börjar löpa för alla parter på lika villkor. Om flera besvär över samma plan lämnas in, kan domstolen om den så önskar pröva dem parallellt, vilket kan göra processen smidigare och minska arbetsbördan. En faktor som underlättar arbetet är dessutom att de klimatpolitiska planerna antas ganska sällan: klimatplanen på medellång sikt en gång per valperiod, klimatplanen för markanvändningssektorn och anpassningsplanen minst en gång varannan valperiod och den långsiktiga klimatplanen minst vart tionde år. Besvären kommer att koncentreras till de tidpunkter, som infaller ganska sällan, då en klimatpolitisk plan antas av statsrådet.

En möjlig följd av ett besvär är att högsta förvaltningsdomstolen sänder tillbaka den klimatpolitiska planen till det ministerium som bereder den för att planen ska ändras eller kompletteras. I detta fall ökar arbetsmängden vid ministeriet i fråga. Det är svårt att förutsäga hur stor arbetsbörda det kan innebära om en klimatpolitisk plan sänds tillbaka. Detta klarnar först i samband med eventuell rättspraxis.

Enligt förslaget fogas till klimatlagen en informativ hänvisning till kommunallagen när det gäller sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter. Även ändringssökandet i fråga om de kommunala klimatplanerna har konsekvenser för domstolsväsendet. Den kommunala klimatplanen får i enlighet med kommunallagen överklagas genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt 137 § 1 mom. i kommunallagen får kommunalbesvär anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet samt av kommunmedlemmarna. Kretsen av instanser med besvärsrätt är således omfattande. Å andra sidan är kretsen av instanser med besvärsrätt densamma som i fråga om andra beslut av fullmäktige, på vilka kommunalbesvär tillämpas i enlighet med kommunallagen. Eventuella kommunalbesvär ökar förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda. Det är svårt att på förhand bedöma i vilken mån de kommunala klimatplanerna kommer att överklagas till domstol.

Överlag förtydligar de föreslagna bestämmelserna om ändringssökande domstolarnas roll i fråga om de planer som ska utarbetas enligt klimatlagen.

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

Både förslaget om de kommunala klimatplanerna och om bestämmelserna om ändringssökande har konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det förslag som gäller de kommunala klimatplanerna kan förbättra enskilda kommuninvånares och olika befolkningsgruppers möjligheter att delta i beslutsfattande som gäller deras närmiljö. Den kommunala klimatplanen ska utöver de åtgärder för att begränsa klimatförändringen som gäller kommunens egen verksamhet också täcka effekterna av kommunens beslut på invånarnas och berörda grupperns möjligheter att begränsa utsläppen i sin egen verksamhet. För att garantera ett verkningsfullt klimatarbete kan kommunen höra och involvera kommuninvånare och intressentgrupper på olika sätt vid beredningen av planen. Till exempel främjar hörandet av kommunens ungdomsfullmäktige, råd för personer med funktionsnedsättning och äldreråd dessa befolkningsgruppers deltagande och förbättrar deras möjligheter att påverka beslut som gäller närmiljön.

Om kommunen i sin klimatplan tar in mål och åtgärder för anpassning, kan dessa ha konsekvenser för kommuninvånarnas hälsa. Till exempel kan beredskap för halka och värmeböljor ha positiva effekter på hälsotillståndet hos i synnerhet den äldre befolkningen och personer som är sårbara vid värmebölja. Om planerna för anpassning ytterligare stärker till exempel beredskapen för översvämningar och skogsbränder i regionen och förbättrar informationen om beredskapen, kan det ha positiva konsekvenser för tryggheten av egendomsskyddet och näringsfriheten.

Propositionen inverkar dock inte direkt på tillgodoseendet av egendomsskyddet eller näringsfriheten, eftersom klimatlagen inte innehåller några förpliktelser för till exempel markägare eller kommunmedlemmar.

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. Genom de kommunala klimatplanerna förbättras Finlands möjligheter att uppnå sina nationella klimatmål. Därmed kan propositionen anses ha positiv inverkan bland annat på tillgodoseendet av kommande generationers och barnens rättigheter. Kommunernas klimatplaner bidrar till att främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på lång sikt. Hur kommande generationers rättigheter tillgodoses beror dock främst på hur man lyckas med de internationella klimatåtgärderna, eftersom klimatförändringarna är ett globalt fenomen.

Propositionen kan anses ha indirekta konsekvenser för jämställdheten mellan könen, eftersom de åtgärder som ingår i de kommunala klimatplanerna kan beröra kvinnor och män på olika sätt. Till exempel kan en förbättrad kollektivtrafik i genomsnitt påverka kvinnors möjligheter till mobilitet mer än mäns, eftersom kvinnor använder kollektivtrafik i större utsträckning än män. En eventuell ökning av mängden vegetarisk mat inom den offentliga måltidsservicen inverkar främst på kvinnors måltider och välbefinnande, eftersom majoriteten av de anställda inom kommunsektorn är kvinnor. Det är ändamålsenligt att kommunerna bedömer könskonsekvenserna som en del av beredningen av klimatplanerna.

I denna proposition föreslås det att nya bestämmelser om ändringssökande tas in i klimatlagen. Till klimatlagen fogas en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring i statsrådets beslut. I fråga om beslut av kommunala myndigheter fogas till klimatlagen en informativ hänvisning till kommunallagen. Det ska vara möjligt att i enlighet med kommunallagen genom kommunalbesvär söka ändring i fråga om de kommunala klimatplanerna. Bestämmelserna om ändringssökande kan anses främja tillgodoseendet av rättssäkerheten. Bestämmelserna ger dem som har

besvärsrätt bättre möjligheter att påverka det beslutsfattande som gäller deras livsmiljö. Rätts-säkerheten i fråga om de klimatpolitiska besluten förbättras, vilket i princip betjänar alla medborgare och andra aktörer i samhället.

Besvär i beslut av statsrådet kan grunda sig på såväl materiella som förfarandemässiga lagstridigheter. När det gäller statsrådets beslut med stöd av klimatlagen innebär detta att de som har besvärsrätt kan anföra besvär till exempel över att den myndighet som bereder ärendet inte har ordnat lagstadgat hörande under beredningen av en klimatpolitisk plan. Den som har besvärsrätt kan också anföra besvär på den grunden att en plan inte uppfyller kraven i klimatlagen. Det kan innebära till exempel att något som enligt lagen ska ingå i planen saknas i den. Ändringen förbättrar avsevärt tillgodoseendet av rättssäkerheten samt möjligheterna att påverka för dem som har besvärsrätt.

Sametinget och skoltarnas byastämma ska enligt den föreslagna bestämmelsen ha besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planerna. Besvärsrätten bidrar till att främja tillgodoseendet av samernas rättigheter och förbättrar möjligheterna att påverka för sametinget och skoltarnas byastämma.

De bestämmelser om ändringssökande som föreslås i propositionen kan genom eventuella rättsfall i större utsträckning inverka indirekt på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Konsekvenserna beror dock på hurdana rättsfall det är fråga om och huruvida domstolen i sina avgöranden tar ställning till de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

4.2.7 Övriga samhälleliga konsekvenser

Genomförandet av klimatplanerna kan ha indirekta konsekvenser för arbetstagarna, eftersom förändringar i företagens verksamhet kan återspeglas i behovet av kompetens hos arbetstagarna och/eller i arbetstagarnas sysselsättning. Om verksamhetsförutsättningarna förbättras för till exempel företag som producerar klimat- och miljölösningar medan företagen på marknaden för fossila bränslen och råvaror istället förlorar sin ställning på marknaden, kan förändringarna göra att det krävs ny kompetens hos arbetstagarna. Däremot kan nya affärsmöjligheter öka den ekonomiska aktiviteten och därigenom öka antalet arbetsplatser i kommunen. På motsvarande sätt kan konsekvenserna för sysselsättningen inom vissa branscher vara negativa.

Utarbetandet och genomförandet av klimatplanerna kan indirekt också öka medborgarnas förståelse för och medvetenhet om klimatförändringarna och begränsningen av dem samt förbättra möjligheterna att följa upp klimatarbetet i kommunerna och kommunernas åtgärder för att begränsa klimatförändringar. Dessutom kan den föreslagna skyldigheten att utarbeta en plan minska människors klimatångest och på det sättet förbättra det psykiska välbefinnandet, eftersom avsikten med planerna är att bekämpa klimatförändringarna och minska de skadliga effekter och risker som de medför. Klimatförändringarnas effekter gäller i synnerhet barn och unga, eftersom de berörs av klimatförändringarnas effekter på längre sikt.

I allmänhet främjar de åtgärder som syftar till bekämpning av och anpassning till klimatförändringar indirekt också välfärd och hälsa. Begränsningsåtgärderna i de kommunala klimatplanerna kan inriktas på till exempel planläggningen och på det sättet påverka kommuninvånarnas möjligheter att röra sig till fots och med cykel. En ökad mängd gång och cykling kan i form av vardagsmotion ha positiv inverkan på kommuninvånarnas hälsotillstånd. Samtidigt kan de klimatplaner som föreslås bidra till en ökning av mängden klimatvänlig mat inom den offentliga måltidsservicen, vilket skulle ha positiv inverkan på hälsan hos dem som omfattas av den offentliga måltidsservicen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Kraven på innehållet i den kommunala klimatplanen

Vid beredningen av propositionen har man bedömt olika alternativ när det gäller kraven på innehållet i den kommunala klimatplanen. Avvägningar har gjorts särskilt med tanke på hur kommuner av olika storlek ska kunna fullgöra den nya skyldigheten att utarbeta en plan. I Finlands miljöcentrals utredning om kommunens klimatplan (2022) presenterades tre alternativ i fråga om kraven på klimatplanens innehåll. Alternativen skiljer sig från varandra när det gäller hur omfattande och detaljerade kraven på innehållet är.

Ett alternativ som presenterades i Finlands miljöcentrals utredning var att skyldigheten att utarbeta en plan skulle gälla endast sådana åtgärder för att begränsa klimatförändringarna som gäller kommunorganisationens egen verksamhet. Klimatplanen skulle då inte omfatta effekterna av kommunens beslut på invånarnas och intressegruppernas möjligheter att i sin egen verksamhet begränsa utsläpp. Klimatplanen skulle omfatta ett referensscenario i fråga om utsläpp av växthusgaser från den egna verksamheten, planering av åtgärder för att begränsa klimatförändringar, utarbetande och godkännande av ett åtgärdsprogram (som inkluderar utsläppningsminskningsmål, åtgärder som ska genomföras, ansvariga instanser och tidsplaner) samt genomförande av åtgärdsprogrammet och uppföljning av genomförandet.

Det andra alternativet som Finlands miljöcentral föreslog är att den kommunala klimatplanen utöver de åtgärder för att begränsa klimatförändringen som gäller kommunorganisationens egen verksamhet också ska omfatta effekterna av kommunens beslut på invånarnas och intressentgruppernas möjligheter att i sin egen verksamhet begränsa utsläpp. Planen skulle då omfatta ett referensscenario i fråga om samtliga utsläpp av växthusgaser från kommunens område, med undantag av utsläppen från fristående kraftverk och industrianläggningar som omfattas av utsläppshandeln, planering av åtgärder för att begränsa klimatförändringar, utarbetande och godkännande av ett åtgärdsprogram (som inkluderar utsläppningsminskningsmål, åtgärder som ska genomföras, ansvariga instanser, tidsplaner och en kommunikationsplan med tanke på invånarna och andra intressentgrupper), genomförande av åtgärdsprogrammet och uppföljning av genomförandet.

Som ett tredje alternativ föreslogs det i utredningen att skyldigheten att utarbeta en plan utöver de åtgärder för att begränsa klimatförändringarna som gäller kommunorganisationens egen verksamhet samt effekterna av kommunens beslut också skulle gälla påverkan på invånarnas och intressentgruppernas möjligheter att i sin egen verksamhet begränsa utsläppen. Klimatplanen skulle enligt detta alternativ omfatta ett referensscenario i fråga om samtliga utsläpp av växthusgaser från kommunens område, med undantag av utsläppen från fristående kraftverk och industrianläggningar som omfattas av utsläppshandeln, planering av åtgärder för att begränsa klimatförändringar tillsammans med intressentgrupper, utarbetande och godkännande av ett åtgärdsprogram (som inkluderar utsläppningsminskningsmål, åtgärder som ska genomföras, ansvariga instanser inklusive intressentgrupper, tidsplaner och en kommunikationsplan med tanke på invånarna och andra intressentgrupper), genomförande av åtgärdsprogrammet och uppföljning av genomförandet.

I denna proposition föreslås som utgångspunkt en skyldighet att utarbeta en plan enligt det andra alternativet, vilket innebär att klimatplanen utöver de åtgärder för att begränsa klimatförändringen som gäller kommunorganisationens egen verksamhet också ska omfatta effekterna av kommunens beslut på invånarnas och intressentgruppernas möjligheter att begränsa utsläppen i

sin egen verksamhet. Också i Finlands miljöcentrals utredning rekommenderades det att den skyldighet som beskrivs i det andra alternativet fogas till klimatlagen. Enligt Finlands miljöcentrals utredning ligger detta alternativ nära den modell som används i Norge, men är en förenklad variant av den. Det finns också likheter med den förpliktelse som gäller i Irland. Alternativet stöder det kommunala klimatarbetet utan att små och medelstora kommuner påförs orimliga skyldigheter. Problemet med det första alternativet ansågs vara att man i den nuvarande kommunspecifika beräkningen av utsläpp inte skiljer utsläppen från kommunens egen verksamhet från andra utsläpp i kommunen. Utsläppsberäkningen skulle därför i praktiken inte stödja utarbetandet och uppföljningen av planerna. Skyldigheten enligt det tredje alternativet skulle vara krävande och den förutsätter mer resurser och specialkompetens än de andra alternativen. En skyldighet enligt det tredje alternativet skulle kunna innebära svårigheter för de kommuner som inte har tidigare erfarenhet av att utarbeta klimatplaner.

5.1.2 Aktörer som förpliktas att utarbeta en klimatplan

Utgångspunkten för beredningen har varit den skrivning som gjordes i samband med budgetförhandlingarna i september 2021, enligt vilken det till lagstiftningen ska fogas en skyldighet att utarbeta klimatplaner på kommunal nivå, regional nivå eller landskapsnivå. Under beredningen har man således övervägt olika alternativ när det gäller vilka aktörer det i klimatlagen skulle vara ändamålsenligt att påföra skyldigheten att utarbeta en klimatplan. I bedömningen har man särskilt fäst uppmärksamhet vid planernas genomslagskraft. I denna proposition föreslås det att skyldigheten att utarbeta en klimatplan ska gälla kommunerna istället för regionala aktörer såsom landskapsförbunden. Samtidigt beaktas i förslaget till proposition ändå vikten av regionalt samarbete, genom att kommunerna har möjlighet att också utarbeta planen tillsammans med andra kommuner i regionen.

Kommunerna kan anses vara ändamålsenliga aktörer när det gäller den nya skyldigheten att utarbeta en klimatplan, eftersom de inom sina områden ansvarar för bland annat planläggningen, markanvändningen, trafikplaneringen, ägarstyrningen av energibolag och valen av sätt att värma upp offentliga byggnader. Kommunerna kan dessutom påskynda och främja sina intressentgruppers klimatarbete på många sätt genom olika styrmedel, såsom ekonomiska medel eller kommunikation samt till exempel genom servicedesign, samarbete och partnerskap.

Landskapsförbunden är centrala aktörer i det regionala klimatarbetet. De flesta landskapsförbund har utarbetat en klimatplan eller ett motsvarande strategiskt dokument, vars syfte är att påskynda klimatarbetet i regionen. Landskapens klimatplaner har utarbetats i samarbete med kommunerna i regionen. Att på kommunnivå tillämpa planerna på landskapsnivå som sådana är dock inte nödvändigtvis en ändamålsenlig lösning. I Finlands miljöcentrals utredning om kommunens klimatplan (2022) konstateras det att uppgifter inom klimatarbetet som naturligt lämpar sig för landskapsförbunden är sådana som gäller hela landskapet eller de sektorer som är betydande för landskapet. Även om landskapsförbunden enligt förslaget till proposition inte ska åläggas någon skyldighet att utarbeta en klimatplan, kan landskapsförbunden också ha en samordnande roll när kommunerna bereder eventuella gemensamma planer. Det föreslås inte heller någon skyldighet för de kommande välfärdsområdena att utarbeta en klimatplan. Välfärdsområdena är framöver betydande regionala aktörer också med tanke på klimatet. Med tanke på klimatpåverkan och hållbar användning av naturresurser är anskaffningar som hänför sig till fastigheter och byggande, mobilitet och transport samt mat särskilt viktiga bland de projekt som välfärdsområdena ansvarar för. Tusentals fastigheter, såsom hälsostationer och brandstationer, överförs från kommunerna till välfärdsområdena, och en stor del av detta byggnadsbestånd är gammalt. Det kan dock inte i detta skede anses ändamålsenligt att välfärdsområdena åläggs att utarbeta en ny klimatplan, i synnerhet om man jämför med hur omfattande och betydande uppgifter kommunerna har när det gäller att bekämpa klimatförändringar.

5.1.3 Allmän skyldighet att främja målen med klimatlagen

I samband med totalreformen av klimatlagen bereddes en skyldighet som gäller kommunerna. Vid remissbehandlingen sommaren 2021 ingick i det förslag till proposition som gällde totalreformen av klimatlagen ett förslag om en allmän skyldighet för kommunerna att främja målen med klimatlagen. Syftet var att också kommunerna skulle omfattas av lagens tillämpningsområde och att kommunernas klimatarbete skulle främjas. Den föreslagna allmänna skyldigheten att främja målen bemöttes med mycket kritik från remissinstanserna under remissbehandlingen. I synnerhet ansågs det att formuleringen ”i den utsträckning det är möjligt” var misslyckad och att den föreslagna bestämmelsens juridiska betydelse var oklar. Justitiekanslersämbetet ansåg i sitt utlåtande att bestämmelsen som helhet ännu bör ses över och utvecklas med tanke på bestämmelsernas exakthet och ett effektivare tillgodoseende av den grundläggande rätten till en sund miljö och EU:s miljölagstiftning. Justitiekanslersämbetet betonade att det inte är motiverat att i den föreslagna lagen inkludera formuleringar som närmast är av deklaratonskaraktär, utan bestämmelserna i lagen bör ha ett tillräckligt exakt innehåll som har verkan i praktiken. Med anledning av den respons som kom in under remissbehandlingen bedömdes det att den föreslagna bestämmelsen kräver fortsatt beredning, och det föreslogs slutligen inte att bestämmelsen tas in i den nya klimatlagen. Samtidigt ansågs det vara ändamålsenligt att som helhet se över de bestämmelser som gäller kommunerna i samband med beredningen av den nya skyldigheten att utarbeta en klimatplan.

Behovet av bestämmelser om en allmän främjandeplikt har övervägts som en del av beredningen av denna proposition. Det föreslås att den allmänna skyldigheten för kommunerna att främja målen med klimatlagen inte ska ingå i förslaget, eftersom den överlappar den föreslagna och mer konkreta skyldigheten för kommunerna att utarbeta en klimatplan. Syftet med den föreslagna nya skyldigheten att utarbeta en plan är att effektivisera och systematisera kommunernas klimatarbete. Samtidigt är avsikten att med hjälp av den kommunala klimatplanen främja uppnåendet av de mål som avses i 2 §. Därmed kan det inte anses nödvändigt eller ändamålsenligt att föreskriva om en mer allmän främjandeplikt.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Sverige

Inledning

Sveriges klimatpolitik baserar sig på ett omfattande klimatpolitiskt ramverk som antogs 2017 och som innefattar tre delar: klimatlagen, målen för klimatpolitiken och ett expertorgan för klimatpolitiken. Klimatlagen (2017:720) innehåller bestämmelser om de kvalitativa målen för klimatpolitiken och om statens planerings- och redovisningsskyldigheter. Enligt lagen ska regeringens klimatpolitik utgå från det långsiktiga, bindande utsläppsminskningssmål som riksdagen har fastställt. Avsikten är att styra klimatpolitiken genom en i lagen föreskriven klimatplan, som regeringen ska utarbeta vart fjärde år. Klimatplanen ska innehålla beskrivningar av bland annat de nationella klimatmålen, utsläppsutvecklingen, klimatåtgärderna och deras effekter.

De kvantitativa målen för Sveriges klimatpolitik anges i det klimatpolitiska ramverket utanför lagen. På lång sikt har Sverige som mål att bli ett klimatneutralt samhälle före 2045. Mål på medellång sikt har satts till 2030 och 2040. Utsläppen inom ESR-sektorn (dvs. ansvarsfördelningssektorn) i Sverige bör senast år 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen år 1990. Motsvarande mål för minskningen fram till 2040 är 75 procent.

Kommunala klimatplaner

Sveriges klimatlag förpliktar inte kommunerna att utarbeta klimatplaner, men enligt plan- och bygglagen (2010:900) har kommunerna skyldighet att på ett allmänt plan beakta begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna. Dessutom har föreningen Klimatkommunerna, som motsvarar Hinku-nätverket, lagt fram ett initiativ om klimatavtal mellan staten och kommunerna. Tanken är att kommunerna ska förbinda sig till klimatmål och klimatåtgärder i enlighet med statens mål för utsläppsminskning, medan staten ska stödja klimatarbetet i kommunerna genom finansiering, samordning, uppföljning och kommunikation. Enligt initiativet bör den lagstiftningsmässiga grunden för avtalen utvecklas, så att det inte enbart är fråga om frivillig verksamhet.

Sökande av ändring

I Sveriges klimatlag eller det klimatpolitiska ramverket har det inte tagits in några bestämmelser om sökande av ändring när det gäller en klimatplan enligt klimatlagen eller de utsläppsminskningensmål som fastställts i ramverket. I Sverige har det förekommit en klimatrelaterad rättegång: år 2016 överklagade privatpersoner och frivilligorganisationer försäljningen av det statsägda energiföretaget Vattenfalls kolkraftverk (PUSH Sverige, fältbiologerna och andra mot Sveriges regering). Enligt de som överklagade bröt försäljningen mot statens skyldighet att trygga ett säkert klimat i enlighet med grundlagen och internationella åtaganden. Besväret behandlades vid en allmän domstol som förkastade besväret, eftersom kändena enligt domstolen inte hade lidit någon skada av förfarandet i fråga.

5.2.2 Norge

Inledning

Norges klimatlag (lov om klimamål, LOV-2017-06-16-60) trädde i kraft vid ingången av 2018. Lagen är en ramlag vars syfte är att främja uppnåendet av klimatmålen samt öppenhet och offentlig debatt om hur klimatarbetet framskrider. Lagen innehåller två utsläppsminskningensmål: En utsläppsminskning på 90–95 procent fram till 2050 jämfört med 1990 års nivå, samt en utsläppsminskning på 50–55 procent fram till 2030 jämfört med 1990 års nivå. Dessutom förpliktar lagen regeringen att vart femte år sätta upp mål för utsläppsminskning på kortare sikt. Regeringen ska varje år i samband med budgetpropositionen presentera en utredning om hur staten planerar uppnå ovannämnda klimatmål.

Kommunala klimatplaner

I Norges plan- och bygglag (plan- og bygningsloven, LOV-2008-06-27-71) föreskrivs det om statens möjlighet att utfärda planeringsanvisningar. I Norge har det sedan 2009 funnits en anvisning för klimat- och energiplanering, som kompletterades 2018 med anvisningar för anpassning till klimatförändringar. Enligt anvisningen ska kommunerna bland annat med hjälp av klimat- och energiplaner främja minskningen av växthusgasutsläpp, energieffektiviteten och anpassningen till klimatförändringar. Vid utarbetandet av planerna ska vetenskaplig information användas, och de regionala och statliga organisationerna ska stödja kommunerna i utarbetandet av planerna genom att inhämta och systematisera den information som behövs för utarbetandet av planerna. Kommunerna ska se över klimat- och energiplanerna minst vart fjärde år.

I anvisningen för planeringen specificeras riktlinjerna för innehållet i den kommunala klimat- och energiplanen noggrant. Planen ska för det första innehålla uppgifter om alla direkta växt-

husgasutsläpp inom kommunens gränser samt uppgifter om kommunens energisystem och energiförbrukning. Planen ska också innehålla prognoser som sträcker sig minst tio år framåt och som redogör för hurdana utsläpp kommunen skulle ha utan åtgärder och hur efterfrågan på energi och energiproduktionen skulle se ut. Dessutom ska planen innehålla ambitiösa mål för utsläppsminskning och energieffektivitet samt kostnadseffektiva medel för att uppnå målen. Planen ska även utgöra ett handlingsprogram där det tydligt anges vilken aktör som ska följa upp hur planen genomförs. Planen ska också beakta sambanden mellan klimat- och energiplaneringen och boende-, områdes och trafikplaneringen.

Anvisningarna för planeringen är på många ställen riktgivande, vilket innebär att kommunerna i praktiken själva kan bestämma ambitionsnivån på sina klimatplaner och innehållet i planerna. Det finns ingen skyldighet att rapportera vidare om genomförandet av planerna, och om kommunen underlåter att följa anvisningarna har det inga påföljder.

Sökande av ändring

I Norges klimatlag finns inga bestämmelser om sökande av ändring i fråga om målen med lagen eller utredningarna enligt den.

I landet har det förekommit två klimatrelaterade rättsfall. Ett av fallen, Greenpeace Norden & Natur og Ungdom mot Staten ved Olje- og energidepartementet (16-166674TVI-OTIR/06), är särskilt känt. Fallet gällde tillåtandet av olje- och gasborrning i nya områden i Barents hav. De icke-statliga organisationer som anförde besväret ansåg att koncessionerna för verksamheten strider mot Norges grundlag och Klimatavtalet från Paris. Norge har ingen separat förvaltningsprocess och ärendet behandlades således som ett civilmål vid en underrätt, vid en överrätt och slutligen efter besvärstillstånd också i högsta domstolen. Besväret förkastades i alla rättsinstanser på olika konstitutionella och processrelaterade grunder. Högsta domstolen röstade i ärendet med 11 mot 4 röster. Minoriteten skulle ha upphävt regeringens beslut på grund av ett fel i förfarandet, eftersom klimatkonsekvenserna inte hade utretts tillräckligt. Senare har det lämnats in ett klagomål till Europadomstolen, där behandlingen av ärendet fortfarande pågår.

5.2.3 Danmark

Inledning

Danmarks klimatlag (Lov om klima, 965/2020) antogs 2020. I lagen föreskrivs det om målen för utsläppsminskning samt om uppföljningen av och rapporteringen om verkställigheten av klimatåtgärderna. Lagen sätter 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. Från och med 2030 ska målen för utsläppsminskning uppdateras vart femte år för tio år framåt. Målnivån för de nya målen ska alltid höjas.

I samband med att målen för utsläppsminskning uppdateras ska en plan för klimatåtgärder utarbetas. Också denna klimatplan utarbetas för tio år framåt, men i lagen anges inga exakta krav på innehållet i planen. Utöver klimatplanen ska den ansvariga ministern årligen lägga 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.

Kommunala klimatplaner

I Danmarks klimatlag finns inga bestämmelser om kommunernas roll i klimatarbetet, men enligt planeringslagen (planloven, 1157/2020) krävs det att man i de lokala planer som motsvarar detaljplanen i Finland beaktar de åtgärder som krävs för anpassning till klimatförändringarna. Dessutom kom Danmarks regering och Danmarks kommunförbund 2013 överens om att kommunerna ska utarbeta planer för anpassningen. Danmarks miljömyndighet har utarbetat en anvisning för planerna för anpassningen. De kommunala planerna för anpassningen ska innehålla åtminstone en regional riskkartläggning samt en handlingsplan på kort sikt för att främja anpassningen. Till stöd för planeringen erbjuder staten till exempel översvämningskartor och strävar efter att underlätta finansieringen av planerna genom att förlänga de lånegarantier som staten beviljar kommunerna och underlätta användningen av avbetalning.

Dessutom strävar Danmarks kommunförbund genom ett frivilligt klimatavtal, DK2020, efter att varje kommun ska utarbeta en egen plan för klimatneutralitet 2050 och en plan för anpassningen. I projektet är det fråga om standarden The Climate Action Planning Framework som utarbetats av det internationella klimatkätverket för städer C40 och med hjälp av vilken man strävar efter att uppnå de mål som ställts upp i klimatavtalet från Paris. I Danmark tillämpas standarden nu också på mindre städer och kommuner än vad standarden ursprungligen skapades för. Centrala delar i planerna är förutom klimatneutralitet och anpassning även inkluderande av samhället och möjliga samarbetsparter samt rättvis fördelning av den nytta som anpassningen medför.

Sökande av ändring

I Danmarks klimatlag finns inga bestämmelser om sökande av ändring i fråga om klimatplanen eller klimatprogrammet. I Danmark har det förekommit två klimatrelaterade rättegångar, men ingen av dem har haft anknytning till klimatplanerna.

5.2.4 Island

Inledning

Islands klimatlag (lög um loftslagsmál, 70/2012) trädde i kraft 2012 och har sedan dess ändrats flera gånger. Syftet med lagen är att minska växthusgasutsläppen på ett lönsamt och effektivt sätt, öka koldioxidbindningen, främja anpassningen till klimatförändringar och bidra till fullgörandet av landets internationella klimatåtaganden. I den isländska klimatlagen föreskrivs det om en klimatplan som den ansvariga ministern ska uppdatera minst vart fjärde år. Planen ska innehålla metoder för utsläppsminskning och kolbindning samt uppskattningar av kostnaderna och nyttan av dessa metoder med tanke på klimatet. Hur klimatplanen har genomförts granskas härnäst.

Kommunala klimatplaner

I den isländska klimatlagen åläggs kommunerna att utarbeta och genomföra en klimatplan (lög um loftslagsmál, 5. gr. c.). I planerna ska fastställas mål för utsläppsminskning och klimatkompensation samt anges på vilket sätt målen ska nås. Klimatplanerna täcker kommunernas egen verksamhet, och kommunerna finansierar själva utarbetandet av planerna. Islands kommunförbund har fått finansiering från Islands klimatifond för att utveckla en verktygslåda för klimatåtgärder. Avsikten är att verktygslådan ska vara ett stöd för kommunerna när de utarbetar klimatplaner och beräknar utsläpp.

Än så länge har endast de stora kommunerna klimatplaner, och vissa kommuner har utarbetat klimatplaner som går utöver minimikravet. I sådana fall kan planerna täcka utsläppen inom hela kommunen och inbegripa exempelvis klimatåtgärder som gäller invånarna, företagen, jordbrukarna, industrin och markanvändningssektorn. I små kommuner är man ännu i startgroparna när det gäller utarbetandet av klimatplaner.

Sökande av ändring

Islands klimatlag innehåller inga separata bestämmelser om sökande av ändring i klimatplanerna, men i lagen föreskrivs det om en möjlighet att överklaga åtgärder som vidtas av miljö- och livsmedelsmyndigheten, som är den myndighet som genomför många av klimatlagens bestämmelser. På Island har det inte drivits några klimatrelaterade rättsfall.

5.2.5 Nederländerna

Inledning

Nederländernas klimatlag (Klimaatwet 253/2019) antogs i juli 2019. Målet med lagen är att skapa en rättslig ram för en succesiv minskning av växthusgasutsläppen i syfte att begränsa de globala klimatförändringarna. Nederländerna eftersträvar en utsläppsminskning på 95 procent fram till 2050 jämfört med 1990 års nivå. I lagen föreskrivs det om ett etappmål för uppnåendet av detta minskningsmål: före 2030 ska Nederländerna åstadkomma en utsläppsminskning på 49 procent jämfört med utsläppen 1990. Dessutom ska landets elproduktion senast 2050 vara klimatneutral. Lagen innehåller även 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.

Kommunala klimatplaner

I Nederländernas klimatlag finns ingen reglering som är förpliktande för kommunerna. Kommunerna nämns dock som en part man måste samråda med när de i klimatlagen föreskrivna planerna genomförs. Dessutom kan kommunerna med stöd av den nationella miljöskyddslagen (Wet milieubeheer) utarbeta miljöplaner som syftar till att styra kommunernas beslutsfattande ur ett miljövärdsperspektiv. I Nederländernas nationella anpassningsplan uppmuntras kommunerna till att ta in anpassningsåtgärder i de planer och riktlinjer som gäller miljön.

Sökande av ändring

I Nederländerna har det hållits ett antal klimatrelaterade rättegångar, och en av de mest kända av dem ligger till grund för stiftandet av Nederländernas klimatlag. I det så kallade Urgendamålet (stiftelsen Urgenda mot den nederländska staten, 19/00135) krävde en nederländsk stiftelse i de nederländska medborgarnas namn att staten åläggs att vidta strängare klimatåtgärder på den grunden att staten har en juridisk skyldighet att bekämpa allvarliga klimatförändringar. Ärendet behandlades som en civilprocess, eftersom även om Nederländerna har separata allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar, har de ärenden som ska behandlas i förvaltningsdomstol reglerats i detalj i olika lagar.

År 2015 gav distriktsdomstolen stiftelsen Urgenda partsställning med stöd av nationell lag och ansåg att det utsläppsminskningssmål som Nederländerna ställt upp för 2020 var otillräckligt och kränkte invånarnas rätt till liv och till skydd för privat- och familjeliv enligt Europeiska människorättskonventionen. Domstolen ålade staten att före utgången av 2020 minska sina utsläpp av

växthusgaser med minst 25 procent jämfört med 1990 års nivå och att omedelbart vidta effektivare bekämpningsåtgärder. Staten sökte ändring i beslutet hos såväl appellationsdomstolen som högsta domstolen, som vardera förkastade besväret och bekräftade det ursprungliga beslutet.

I Urgendamålet ålades staten i domstol, framförallt utifrån människorättsaspekter, att skärpa sin klimatpolitik i syfte att motverka klimatförändringar. De hot som klimatförändringarna medför med tanke på medborgerliga rättigheter i Nederländerna är särskilt konkreta och allvarliga på grund av de scenarier som gäller stigande havsnivåer.

5.2.6 Tyskland

Inledning

Den första tyska federala lagen om klimatförändringar och begränsningen av dem (Bundes-Klimaschutzgesetz, 2513/2019) antogs 2019, och lagen uppdaterades 2021 efter en klimaträttegång. I den uppdaterade klimatlagen finns bestämmelser om förbundsstatens utsläppsminskningsmål, 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 reviderade klimatlagen har Tysklands mål om klimatneutralitet tidigare lagts från 2050 till 2045. Samtidigt har utsläppsminskningsmålet fram till 2030 skärpts från 55 procent till 65 procent jämfört med 1990 års nivå, medan till lagen har fogats ett nytt utsläppsminskningsmål 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 sänkor fram till 2030, 2040 och 2045.

Vid sidan av den federala klimatlagen har många delstater i Tyskland interna klimat- och energimål samt egna klimatlagar.

Kommunala klimatplaner

På grund av det spelrum som grundlagen ger innehåller den tyska federala miljölagstiftningen ingen lagstiftning som förpliktar på lokal nivå. Ungefär två tredjedelar av delstaterna har dock egna klimatlagar. I många delstater har man utarbetat eller håller på att utarbeta planer som anknyter till klimatförändringarna. Innehållet och skyldigheterna i lagarna varierar. Det centrala innehållet i många av lagarna är en klimatplan på delstatsnivå, som ska utarbetas i syfte att uppnå klimatmålen.

Bestämmelser som gäller kommuner finns i varierande omfattning, och i vilken mån bestämmelserna är förpliktande varierar också. I vissa delstater är kommunerna skyldiga att utarbeta planer för bekämpning av och anpassning till klimatförändringar. I många delstater är regleringen dock inte bindande, utan delstaterna ger närmast rekommendationer om utarbetande av kommunala planer, och strävar efter att främja sådana planer bland annat genom att ta fram sådan information som behövs för ändamålet. I andra delstater har stora städer exempelvis ålagts att planera klimatneutrala sätt att producera värme eller att delta i utarbetandet av delstatens klimat- och energiplan. Berlins kommunstyrelse är skyldig att en gång per valperiod utarbeta ett energi- och klimatprogram och en plan för hur målen i programmet ska nås.

Utöver lagstiftningen har Tyskland sedan 2008 tillämpat ett separat åtgärdsprogram genom vilket lokala aktörer har fått finansiellt stöd för att införa klimatneutrala lösningar.

Sökande av ändring

I Tyskland har det hållits mer än 20 rättegångar som på olika sätt varit klimatrelaterade. Tysklands klimatlag och särskilt dess målsättning skärptes sommaren 2021 i målet *Neubauer m.fl. mot Tyskland* (mål BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20). Författningsdomstolen ansåg i sitt avgörande att klimatlagen och dess utsläppsminskningssmål stred mot de rättigheter som tryggas i den tyska grundlagen. Enligt författningsdomstolen överförde klimatlagen bördan av att begränsa klimatförändringar på de unga generationerna på ett oskäligt sätt.

I augusti 2021 lämnade en grupp minderåriga unga och unga vuxna samt en civilsamhällesorganisation in ett nytt klagomål till författningsdomstolen. I målet *Steinmetz m.fl. mot Tyskland* (mål BvR 96/20/1) åberopas återigen att Tysklands utsläppsminskningssmål är grundlagsstridiga. Enligt klagandena är Tyskland, med hänsyn till de nya vetenskapliga rönen och de allt stramare internationella klimatmålen, utifrån riktlinjerna i den reviderade lagen fortfarande långt ifrån de mål som uppställts i Parisavtalet om klimatförändringar och vid klimatmötet i Glasgow. Behandlingen av målet pågår.

5.2.7 Frankrike

Inledning

Den franska energi- och klimatlagen (LOI no 2019-1147 relative à l'énergie et au climat) trädde i kraft 2019. När lagen trädde i kraft medförde den ändringar i lagstiftningen om energi, miljö och kommuner. I lagen uppställs ett mål om klimatneutralitet senast 2050. Dessutom har Frankrike 2015 stiftat en lag om energiomställning (LOI no 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte), i vilken det för 2030 ställs upp ett utsläppsminskningssmål på 40 procent jämfört med 1990 års nivå. I miljölagen (code de l'environnement) föreskrivs det om en strategi för minskade koldioxidutsläpp och om en koldioxidbudget som ska utarbetas vart femte år. Dessutom har landet en nationell anpassningsplan vars syfte är att genomföra behövliga anpassningsåtgärder före 2050.

Kommunala klimatplaner

I den franska miljölagstiftningen förutsätts det att kommunerna i samband med planläggningen och annan planering som i betydande grad hänför sig till växthusgasutsläpp beaktar den nationella strategin för minskade koldioxidutsläpp. Enligt miljölagen (code de l'environnement, L. 229–26, R. 229–51–56) ska dessutom vissa metropolområden och kommungrupper utarbeta en regional plan för klimatet, luften och energin som ska vara ett samordnande verktyg vid energiomställningen i regionen. Planen består av en regional utvärdering, en strategi, ett handlingsprogram samt uppföljnings- och utvärderingssystem. I planen fastställs samhällets strategiska och operativa mål för att begränsa och effektivt bekämpa klimatförändringar och anpassa samhället till dem. Planen ska dessutom innehålla åtgärder för att förbättra energieffektiviteten och öka produktionen av förnybar energi. I planen kan också tas in åtgärder som gäller luftföroreningar samt ljusstörningar från offentliga utrymmen.

Sökande av ändring

I Frankrike har det hållits mer än 20 rättegångar som på olika sätt varit klimatrelaterade. År 2019 lämnade fyra franska civilsamhällesorganisationer en ansökan till förvaltningsdomstolen i Paris där de krävde att man konstaterar att franska staten har försummat att bekämpa klimatförändringar och uppfylla sina egna mål för utsläppsminskning (*Notre Affaire à Tous m.fl. mot Frankrike*, nr 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4–1). Organisationerna krävde att staten

åläggs att avhjälpa den ekologiska skada som dess passivitet har orsakat. Hösten 2021 ålade domstolen staten att vidta omedelbara och konkreta åtgärder för att nå minskningsmålen och avhjälpa skadorna. Domstolen bestämde att också eventuella framtida försummelser av minskningsmålen måste kompenseras.

I fallet Grande-Synthe m.fl. (mål 427301) hade den nordfranska kustkommunen Grande-Synthe krävt att den franska regeringen vidtar ytterligare åtgärder för att målen enligt Parisavtalet ska nås. Regeringen förkastade yrkandet, och kommunen överklagade regeringens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen prövade besväret, eftersom den ansåg kommunen vara särskilt sårbar för klimatförändringarnas konsekvenser. Enligt domstolen hade franska staten trots sina åtaganden om utsläppsminskningar regelbundet överskridit de koldioxidbudgetar som den fastställt för sig själv. Dessutom hade landet genom förordning skjutit upp de flesta minskningsmål som gällde tiden efter 2020. Högsta domstolen ålade sommaren 2021 regeringen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att nå målet om en utsläppsminskning på 40 procent fram till 2030.

5.2.8 Förenade kungariket

Inledning

Förenade kungarikets klimatlag (Climate Change Act, 27/2008) trädde i kraft 2008. En översyn av lagen gjordes 2019. Lagen förpliktar endast myndigheterna, och i synnerhet den minister som ansvarar för klimat- och miljöfrågor. I lagen uppställs ett mål om att fram till 2050 minska utsläppen av växthusgaser med 100 procent jämfört med 1990 års nivå i fråga om England och Wales. I Skottland har man uppställt ett motsvarande mål fram till 2045. År 2025 ska Förenade kungariket ha halverat sina utsläpp jämfört med 1990 års nivå. I klimatlagen föreskrivs det också om ett anpassningsprogram där man identifierar de största riskerna med klimatförändringarna och utifrån riskerna fastställer åtgärder, tidsplaner och mål för anpassningen.

Kommunala klimatplaner

Förenade kungarikets klimatlag förutsätter inte att kommunerna utarbetar klimatplaner. Den ansvariga ministern kan emellertid ålägga de regionala myndigheter som anges i lagen att bereda regionala rapporter om såväl begränsning som anpassning eller styra de regionala myndigheterna genom ålägganden. Många kommuner i landet har utlyst klimatnödläge och under de senaste åren på eget initiativ utarbetat kommunala klimatplaner. Av landets 409 kommuner har 325 en klimatplan, och 274 kommuner har satt upp ett mål om klimatneutralitet.

Sökande av ändring

I Förenade kungariket har det drivits närmare 80 rättsfall som på något sätt varit klimatrelaterade. År 2021 lämnade miljöorganisationen Plan B och tre unga med stöd av Parisavtalet in ett klagomål över Förenade kungarikets regerings agerande (Plan B Earth m.fl. mot premiärministern, CO/1587/2021). Enligt klagandena har regeringen inte vidtagit effektiva åtgärder för att uppfylla åtagandet enligt Parisavtalet. Dessutom framförde klagandena att regeringens investeringar är i strid med klimatlagens mål om klimatneutralitet 2050. Enligt klagandena bryter regeringen genom sina åtgärder mot den nationella lagstiftningen och EU:s lagstiftning om mänskliga rättigheter. Klagandena kräver att regeringen åläggs att vidta lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder för att genomföra Parisavtalet. Två rättsinstanser beslutade på processuella och materiellt rättsliga grunder att inte ta upp fallet för behandling.

5.2.9 Irland

Inledning

Irlands första klimatlag (Climate Action and Low Carbon Development Act, 2015) antogs 2015 och uppdaterades 2021. I samband med uppdateringen preciserades klimatlagens målsättningar, och till lagen fogades ett mål om klimatneutralitet senast 2050. Dessutom beslutade man att minskningsmålet för den följande sektorsspecifika koldioxidbudgeten ska vara 51 procent fram till 2030 i förhållande till utgångsnivån 2018.

Lagen gäller planer för begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt omställning till ett koldioxidsnålt, resilient och hållbart ekonomiskt system. Lagen förpliktar i första hand myndigheterna: regeringen ska exempelvis vart femte år bereda en nationell plan för begränsning av klimatförändringar.

Kommunala klimatplaner

Till Irlands klimatlag fogades 2021 en paragraf om kommunala klimatplaner (Climate Action and Low Carbon Development Act, 16 §). Enligt paragrafen ska kommunerna utarbeta en klimatplan som omfattar såväl begränsnings- som anpassningsåtgärder. Planen ska ses över minst vart femte år. Planen ska i största möjliga mån beakta de senaste riksomfattande begränsnings- och anpassningsplanerna.

I lagen ställs det inga detaljerade krav på innehållet i planen, men den ansvariga ministern kan utfärda närmare anvisningar om innehållet, och kommunerna ska följa anvisningarna. Vid utarbetandet av planen ska kommuninvånarna ges möjlighet att ge synpunkter på planen, och kommunen ska vid behov och i den mån det är möjligt samarbeta med närkommunerna. I lagen finns inga bestämmelser om uppföljning av hur de kommunala klimatplanerna har genomförts eller om finansieringen av utarbetandet av planerna.

Sökande av ändring

I Irland har det hållits fyra klimatrelaterade rättegångar. År 2021 ändrades den irländska klimatlagen efter att högsta domstolen upphävt regeringens dåvarande nationella plan för begränsning av klimatförändringar. I målet Friends of the Irish Environment mot Irland (mål 205/19) lämnade en civilsamhällsorganisation in ett klagomål över den irländska statens agerande. Enligt klaganden stred regeringens beslut om godkännande av den nationella planen för begränsning av klimatförändringar mot den irländska klimatlagen, Irlands grundlag och Europeiska människorättskonventionen, eftersom planen inte i tillräcklig utsträckning minskade utsläppen på kort sikt. I fråga om människorättskonventionen hänvisade man särskilt till rätten till liv samt skyddet för privat- och familjeliv. I Irlands rättssystem finns inga separata förvaltningsdomstolar, och ärendet behandlades initialt i underrätt år 2017.

Underrätten avgjorde ärendet till förmån för regeringen, och 2019 behandlades ärendet genom direktöverklagande i högsta domstolen. Till skillnad från underrätten upphävde högsta domstolen planen, med motiveringen att den var bristfällig. I planen fastställdes det exempelvis inte tillräckligt exakt hur Irland ska uppnå det i klimatlagen angivna nationella målet för omställning till en koldioxidsnål och miljömässigt hållbar ekonomi senast 2050. Samtidigt ansåg högsta domstolen att den organisation som anfört besväret inte hade rätt att föra talan i fråga om de krav som grundade sig på grundlagen och på människorättskonventionen, och avgjorde ärendet enbart med stöd av klimatlagen. I klimatlagen fanns det dock inte, och finns inte heller efter översynen, separata bestämmelser om ändringssökande.

6 Remissvar

6.1 Respons från samråd före remissförfarandet

6.1.1 Sammanfattning av responsen

Som stöd för beredningen har man hört företrädare för berörda grupper. Miljöministeriet ordnade den 15 februari 2022 ett diskussionsmöte om de kommunala klimatplanerna. Mer än 180 aktörer, främst kommuner och landskap, deltog i mötet. Efter mötet fortsatte miljöministeriet samrådsförfarandet genom att med hjälp av en webbenkät kartlägga kommunernas och landskapens synpunkter på en eventuell skyldighet för kommunerna att göra upp en klimatplan. Svar lämnades av sju stora (> 100 000 inv.), 15 medelstora (30 000–100 000 inv.) och 71 små (< 30 000 inv.) kommuner samt av nio landskap. Det kom således in svar från cirka var tredje kommun i Finland och från vartannat landskap. Enkäten innehöll både flervalsfrågor och öppna frågor. Ett sammandrag av diskussionsmötet och av det skriftliga samråd som genomförts med hjälp av webbenkäten har sammanställts och finns tillgängligt i statsrådets tjänst för projektinformation.

Enligt en enkät som riktades till kommuner och landskapsförbund förhåller sig drygt 20 procent av kommunerna reserverat till klimatplanerna, knappt 30 procent har inte någon särskild ståndpunkt och cirka 50 procent understöder utarbetandet av klimatplaner. Små kommuner har uttryckt mest reservationer när det gäller klimatplanerna. De stora kommunerna och landskapen understöder mycket klart utarbetandet av klimatplaner. På basis av samrådet anses samordningen av klimatarbetet och det finansiella stödet vara de största fördelarna med skyldigheten att utarbeta en klimatplan. I små kommuner accentueras frågan om finansiering och andra resurser. De stora kommunerna betonar även vikten av att klimatplanerna är verkningsfulla. Den största utmaningen i fråga om skyldigheten att utarbeta en klimatplan är enligt alla tre kommungrupper huruvida personalresurserna räcker till. I de minsta kommunerna framhåller man också vikten av tillräcklig finansiering och i de stora kommunerna vikten av att man når politisk enighet i klimatåtgärderna. I enkäten framförde kommunerna önskemål om detaljerade och enkla anvisningar för utarbetandet av planen samt exempel på planer. I svaren framhävs också vikten av klimatverktyg (exempelvis det system för utsläppsberäkning och det scenarioverktyg som Finlands miljöcentral förvaltar).

I de öppna svaren kom det fram en önskan om att det ska fastställas tydliga minimikrav på innehållet i klimatplanerna. I många anföranden under diskussionsmötet betonades det bland annat hur viktigt det är att klimatplanen utarbetas utifrån kommunens egna utgångspunkter. I synnerhet många stora städer konstaterar att det inte bör krävas någon särskild plan av någon viss typ av kommuner, utan att det ska räcka med en befintlig plan som uppfyller kriterierna. Vid diskussionsmötet lyftes det fram att den lagstadgade uppgiften inte får göra det svårare för kommunerna att ansöka om projektfinansiering för att utarbeta mer ambitiösa klimatplaner. För att säkerställa att klimatplanerna genomförs föreslogs det att klimatarbetet inkluderas i kommunstrategin och att kommunerna åläggs att binda klimatplanerna till uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamhet.

I samrådsenkäten bedömde alla tre kommungrupper att det lämpligaste intervallet för en uppdatering av klimatplanen skulle vara en gång per fullmäktigeperiod. De små kommunerna önskade att den målsatta nivån i klimatplanen i första hand ska bestämmas utifrån kommunens eget utsläppsminskningsmål. De medelstora kommunerna önskade att den målsatta nivån bestäms enligt de målnivåer som anges i klimatlagen. Utöver utsläppsminskningsmålet lade de stora

kommunerna vikt vid målet att stärka sänkorna. Vid diskussionsmötet diskuterade man även frågan om anpassning, och vissa understödde förslaget att ta in ett anpassningsperspektiv i skyldigheten att utarbeta en klimatplan.

Vid diskussionsmötet konstaterades det att olika regionala aktörer redan nu aktivt arbetar för att stödja klimatarbetet i kommunerna, och man hoppades att detta beaktas i den eventuella nya skyldigheten. I enkäten till kommunerna och landskapen frågades det vilken roll landskapsförbunden borde ha i beredningen av klimatplanerna. Av de alternativ som gavs fick respondenterna välja flera. Särskilt de små och medelstora kommunerna önskade att landskapsförbunden utarbetar klimatplanen tillsammans med kommunerna. Detta kan exempelvis innebära att landskapsförbundet har en samordnande roll i beredningen av den gemensamma planen medan kommunerna utarbetar sina egna delar till planen. En annan föreslagen roll för landskapsförbunden som understöddes av samtliga respondenter var att landskapsförbunden ska ge kommunerna råd och stöd i utarbetandet av planerna. I detta alternativ gör kommunerna upp sina egna klimatplaner, men landskapsförbunden erbjuder dem exempelvis ett informationsunderlag samt olika alternativ till finansiering av åtgärderna. I enkäten understöddes svarsalternativet ”landskapsförbunden utarbetar en egen plan” närmast av landskapsförbunden. Ytterst få menade att landskapsförbunden inte behöver ha någon som helst roll. På basis av de öppna svaren upplevs kommunernas ömsesidiga samarbete och samarbete på landskapsnivå vara viktigt i klimatarbetet. I synnerhet i fråga om små kommuner ansågs samarbetet till och med vara en absolut förutsättning för att klimatplanerna ska kunna beredas. När det gäller regionala planer eller planer på landskapsnivå bör man överväga hur bindande de ska vara för enskilda kommuner, vilka kostnaderna är för enskilda kommuner och hur de ska följas upp i kommunerna.

6.1.2 Beaktande av responsen från samråden

Responsen från samråden med kommunerna och landskapen har i möjligaste mån beaktats vid beredningen av propositionen. I anslutning till detta föreslås det i propositionen att den kommunala klimatplanen ska utarbetas eller uppdateras minst en gång per fullmäktigeperiod. Eftersom man i förslaget till proposition dessutom har strävat efter att beakta det behov att göra upp planen utifrån kommunens egna utgångspunkter som framkom vid samråden, föreslås i fråga om planerna vissa minimikrav utöver vilka kommunerna i sina planer får betona sådana faktorer som de anser vara lämpliga. Kommunerna ska även ha möjlighet att utarbeta den i klimatlagen avsedda planen tillsammans med andra kommuner i regionen. Dessutom har man ägnat uppmärksamhet åt det ekonomiska stödet och resurserna så att det föreslås att utarbetandet av de kommunala klimatplanerna stöds med statsunderstöd. Responsen från samråden kommer även att beaktas så att en praktisk handbok kommer att beredas till stöd för utarbetandet av planerna. I propositionen beaktas också behovet av en kommunal utsläppsdatatjänst, som ska förvaltas av Finlands miljöcentral.

6.2 Respons från remissbehandlingen

6.2.1 Sammanfattning av remissvaren

Remissinstanserna förhöll sig i huvudsak positiva till den skyldighet att utarbeta en plan som föreslås för kommunerna. I flera yttranden ansåg man att en effektiv bekämpning av klimatförändringar förutsätter att skyldigheten att bedriva klimatarbete utsträcks även till den kommunala sektorn. Det föreslagna intervallet där planerna utarbetas en gång per fullmäktigeperiod ansågs nästan utan undantag vara lämpligt. Likaså gavs det ett brett understöd för möjligheten för kommunerna att utarbeta en klimatplan i samarbete med andra kommuner. De bestämmelser som gäller anpassning och sänkningar och motiveringarna till dem föranledde vissa kritiska kommentarer

från remissinstanserna. De förhöll sig i stor utsträckning positiva till de föreslagna bestämmelserna om sökande av ändring.

Ministerierna förhöll sig i sina utlåtanden allmänt taget positiva till den skyldighet att utarbeta en plan som åläggs kommunerna. I många utlåtanden ansåg man dock att utkastet till proposition till vissa delar behöver preciseras. I utlåtandena noterades det bland annat att de krav som gäller kommunernas självstyrelse bör granskas mer ingående i propositionen. En del ministerier betonade betydelsen av anpassningen till klimatförändringarna och ansåg att anpassningen bör inkluderas i de förpliktande kraven på innehållet i planerna. I remissvaren ägnade man uppmärksamhet åt att det i klimatlagen behöver föreskrivas om närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter i anslutning till klimatförändringar. En del ministerier ansåg att de föreslagna bestämmelserna om sökande av ändring behöver preciseras. Samtidigt underströks det i responsen att de föreslagna bestämmelserna om ändringssökande har utvecklats i en positiv riktning jämfört med den version som föreslogs i samband med totalreformen av klimatlagen. Justitieministeriet ansåg att ordalydelsen i paragraferna om sökande av ändring kunde preciseras så att paragraferna endast avser sådana beslut av statsrådet som gäller de klimatpolitiska planerna. Justitieministeriet tog också upp att kretsen av besvärberättigade i förslaget är en annan än i fråga om de kommunala planerna än i fråga om de statliga planerna. Justitieministeriet noterade även i fråga om de riksomfattande planerna att det av utkastet till proposition inte framgår vad utgångspunkten för propositionen är, nämligen huruvida dessa planer redan i sig ska betraktas som överklagbara beslut med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden och 21 § i grundlagen, eller om det nu föreskrivs om en rätt att söka ändring i dessa beslut som a priori inte är överklagbara. Justitieministeriet ägnade dessutom i fråga om den kommunala klimatplanen uppmärksamhet åt invånarnas möjligheter till delaktighet och påverkan samt åt samernas rättigheter och anpassning.

Högsta förvaltningsdomstolen och justitiekanslersämbetet förhöll sig neutrala eller positiva till utkastet till proposition. Justitiekanslersämbetet föreslog vissa preciseringar i bestämmelserna om sökande av ändring och i motiveringen till lagstiftningsordningen. Enligt högsta förvaltningsdomstolen kan det med tanke på det preventiva rättsskyddet anses motiverat att närmare föreskriva om rätten att söka ändring. I högsta förvaltningsdomstolens utlåtande ansåg man det vara problematiskt att det till lagen genom en särskild proposition fogas bestämmelser om ändringssökande strax efter att den nya klimatlagen trätt i kraft. I fråga om kommunernas skyldighet att utarbeta en plan konstaterade justitiekanslersämbetet bland annat att både utarbetandet och uppföljningen av klimatplanen bör vara transparenta så att kommuninvånarna ges en reell möjlighet att påverka såväl klimatplanens innehåll som uppföljningen av planen.

Kommunerna och de regionala aktörerna förhöll sig i huvudsak positiva till den föreslagna skyldigheten att utarbeta en plan. Kraven på planens innehåll ansågs i många avseenden vara bra. I flera yttranden ansåg man det dock vara en brist att anpassningen till klimatförändringar behöver beaktas i planen endast på frivillig basis. I många utlåtanden tog man ställning till finansieringen av planerna. Särskilt de minsta kommunerna var oroade för att resurserna inte kommer att räcka till. En del kommuner och regionala aktörer framförde kritik mot att finansiering endast beviljas för utarbetandet av planerna, trots att mer resurser kan behövas för att genomföra planerna. I utlåtandena från vissa kommuner konstaterades det att det för att öka genomslaget vore viktigt att man skapar incitament också för sådana kommuner som redan tidigare har utarbetat en klimatplan. De flesta kommuner ansåg det vara viktigt att kommunens klimatmål och klimatåtgärder beaktas i kommunstrategin och i kommunens verksamhetsberättelse. Några kommuner ansåg dock att innehållet i kommunstrategin bör regleras endast i kommunallagen. De kommuner och regionala aktörer som yttrade sig om bestämmelserna om änd-

ringssökande understödde den föreslagna regleringen. Många remissinstanser ägnade dock uppmärksamhet åt möjligheten att använda kommunalbesvär som ett medel för att fördröja genomförandet av planerna.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna ansåg det vara bra att kommunernas centrala roll i klimatarbetet har identifierats i utkastet till proposition. Centralerna föreslog vissa preciseringar i propositionen. I utlåtandena ansågs det bland annat att kommunernas klimatplaner bör omfatta åtgärder för anpassning till klimatförändringar och inkludera markanvändningssektorn. Närings-, trafik- och miljöcentralerna lyfte också fram sin egen roll i klimatarbetet genom att konstatera att potentialen i att koppla centralernas uppgift inom övervakningen av miljöns tillstånd till uppföljningen av klimatarbetet inte alls har beaktats i propositionen. Närings-, trafik- och miljöcentralerna understödde i huvudsak de föreslagna bestämmelserna om sökande av ändring. Centralerna önskade dock en noggrannare definition av bland annat de begränsningar av besvärsrätten som ingår i bestämmelsen om sökande av ändring i statsrådets beslut. I fråga om de kommunala klimatplanerna påpekade närings-, trafik- och miljöcentralerna att inte enbart kommunmedlemmarna och andra berörda parter utan också myndigheterna bör ansvara för tillsynen över att klimatplanerna är lagenliga.

De övriga statliga myndigheter och bolag som lämnade utlåtande understödde i huvudsak den skyldighet för kommunerna att utarbeta planer som föreslås i utkastet till proposition. I utlåtandena betonades vikten av transparens i beredningen och uppföljningen av planerna samt vikten av att det finns verktyg för beräkning av utsläppen. Dessutom efterlystes tillräckliga resurser för ämbetsverken och forskningsinstitutet för driften och utvecklandet av utsläppsberäkningen och tillräckliga resurser för kommunerna att genomföra klimatplanerna. Bedömningarna av klimatplanernas konsekvenser ansågs vara viktiga, men man ansåg det vara en svår uppgift. I vissa utlåtanden föreslogs det att det ska vara möjligt att i den kommunala klimatplanen inkludera den verksamhetsplan som utarbetats med stöd av kommunsektorns energieffektivitetsavtal. De statliga myndigheter som yttrade sig om ändringssökande understödde förslaget om att i klimatlagen ta in bestämmelser om sökande av ändring. I remissvaren krävdes det bland annat att barnens särskilda ställning beaktas när besvärsrätten definieras.

Landskapsförbunden ansåg att de föreslagna kraven på innehållet i de kommunala klimatplanerna i huvudsak är ändamålsenliga. De flesta landskapsförbund nämnde i sina yttranden att det utöver ett utsläppsminskningssmål är skäl att i planen föreslå mål och åtgärder för att öka upptaget i kolsänkor och anpassa till klimatförändringar. Landskapsförbunden ansåg att det för att de kommunala klimatplanerna ska vara sinsemellan jämförbara och enhetliga bör fastställas vilket år som ska användas som referensår för kommunernas minskningssmål samt säkerställas att uppgifterna om utsläppen under referensåret är öppet tillgängliga och kan fås avgiftsfritt. Den handbok för kommunerna om arbetet med klimatplanen som nämns i motiveringen till utkastet till proposition upplevdes som välbehövlig. Största delen av de landskapsförbund som yttrade sig om ändringssökandet ställde sig positiva till de föreslagna bestämmelserna om sökande av ändring. Man uppskattade särskilt den för landskapsförbunden föreslagna besvärsrätten i samband med sökande av ändring i de nationella klimatpolitiska planerna.

De forskningsinstitut och universitet som lämnade utlåtande ställde sig positiva till utkastet till proposition. I utlåtandena ansågs det vara bra att planen binds till kommunstrategin och kommunens verksamhetsberättelse. En del av remissinstanserna lyfte fram vikten av att kommuninvånarna och berörda grupper involveras, och ansåg att propositionen kunde preciseras till denna del. Dessutom föreslogs det att anpassning ska vara en obligatorisk del av klimatplanen. Det ansågs viktigt att kommunerna får tillgång till färdiga mallar för planerna samt anvisningar som underlättar beredningen av klimatplanen.

Finlands klimatpanel ställde sig i huvudsak positiv till utkastet till proposition. Panelen ansåg dock att kraven på innehållet i planen är knapphändiga och att uppföljningsskyldigheten är formulerad i rätt allmänna ordalag. Panelen föreslog att till propositionen fogas rekommendationer om enhetliga referensår och målår i fråga om utsläppsminskningarna samt att kraven på planens innehåll utsträcks till att omfatta anpassning till klimatförändringar. Klimatpanelen ansåg det vara bra att Finlands miljöcentral åläggs en skyldighet att förvalta kommunernas utsläppsdata. Beträffande ändringssökandet ansåg klimatpanelen att det är nödvändigt och motiverat att ta in bestämmelser om detta i klimatlagen. Klimatpanelen konstaterade att endast rättspraxis kommer att avgöra när effekterna kan anses beröra någon aktör på ”på ett särskilt sätt” på det sätt som avses i bestämmelsen.

Finlands Kommunförbund förhöll sig på ett allmänt plan positivt till den skyldighet att utarbeta planer som åläggs kommunerna. Kommunförbundet ansåg att utarbetandet av klimatplaner är viktigt för att klimatarbetet ska ske på ett systematiskt sätt, men betonade att det bör vara möjligt för varje kommun att utarbeta en plan utifrån sina egna utgångspunkter. Kritiska kommentarer framfördes i fråga om de motiveringar som gällde utarbetandet av planen, som Kommunförbundet ansåg vara alltför detaljerad vägledning. Kommunförbundet framförde också kritik mot förslaget om att klimatplanen ska beaktas i kommunstrategin och i kommunens verksamhetsberättelse.

Majoriteten av de *övriga organisationer* som yttrade sig ansåg propositionen vara viktig och värd att understödjas. De föreslagna intervallen för utarbetande och uppdatering av planen understöddes, men i vissa utlåtanden föreslog man en mer frekvent uppföljning och rapportering än de föreslagna. I flera yttranden framfördes det att medborgarnas och de berörda gruppernas rätt att delta i beredningen av den kommunala klimatplanen bör regleras i lag. I många utlåtanden ansåg man också att anpassningen till klimatförändringar bör inkluderas som ett krav på innehållet i planen. I vissa utlåtanden framfördes ett krav på att klimatlagen inte får begränsa privata markägares rätt att bedriva jord- och skogsbruk på den mark de äger och att åtgärder som berör markanvändningssektorn bör inkluderas i planerna endast i fråga om kommunalt ägd mark. De flesta organisationer som yttrade sig om ändringssökande understödde de föreslagna bestämmelserna om saken. I många yttranden kommenterades i synnerhet rätten att söka ändring i statsrådets beslut. Det ansågs viktigt att bland annat organisationer, sametinget, skoltarnas byastämman och ungdomsorganisationer har besvärsrätt. I vissa utlåtanden önskade man preciseringar av definitionen av ”ett särskilt sätt” i anslutning till besvärsrätten.

Från *medborgarna* kom det in ett fåtal utlåtanden om utkastet till proposition, och inställningen till propositionen varierade kraftigt. I utlåtandena betonades bland annat vikten av tillgänglig kommunikation för olika åldersgrupper vid beredningen av klimatplanerna samt vikten av att barn och unga involveras och hörs. Dessutom ansåg man det vara viktigt att en tillräcklig finansiering till kommunerna för uppdateringen av planerna säkerställs, och att skyldigheten att utarbeta planer utsträcks även till välfärdsområdena.

6.2.2 Beaktande av remissvaren

Med anledning av den respons som kom in under remissbehandlingen har propositionen precisats både i fråga om paragraferna och i fråga om motiveringen. Bestämmelserna i 21 a § och 21 b § som gäller sökande av ändring har förtydligats så att det i paragraferna konstateras att de uttryckligen avser statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planerna. Detta har framgått av motiveringen, men för tydlighetens skull är det ändamålsenligt att precisera formuleringen i såväl paragraferna som motiveringen. Med anledning av remissvaren har det också gjorts mindre korrigeringar av teknisk natur i bestämmelserna i propositionen.

Motiveringen till propositionen har till många delar preciserats med anledning av remissvaren. I anslutning till den skyldighet som gäller de kommunala klimatplanerna har motiveringarna till enskilda bestämmelser korrigerats så att motiveringarna inte är onödigt styrande för kommunerna. Av utlåtandena framgick även att de fanns ett missförstånd om att man genom klimatlagen skulle vilja begränsa enskilda markägares rätt att bedriva jord- och skogsbruk på sina marker. I anknytning till detta har man försökt förtydliga motiveringen. Likaså har i propositionen med anledning av utlåtandena gjorts preciseringar i den motivering som gäller den kommunala klimatplanen bland annat i fråga om anpassningen till klimatförändringar, samrådsförfarandet och välfärdsområdena.

I fråga om ändringssökandet har motiveringen till utkastet till proposition kompletterats utifrån remissyttrandena i fråga om kretsen av besvärsberättigade, i synnerhet när det gäller skillnaderna mellan de riksomfattande planerna och de kommunala klimatplanerna. Också bedömningen av överensstämmelsen med grundlagen har kompletterats i fråga om huruvida de klimatpolitiska planerna redan i sig ska betraktas som överklagbara beslut med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden och 21 § i grundlagen, eller om det nu föreskrivs om en rätt att söka ändring i beslut som a priori inte är överklagbara.

Motiveringstexten har kompletterats både i fråga om den kommunala klimatplanen och i fråga om bestämmelserna om sökande av ändring i synnerhet när det gäller konsekvensbedömningen och bedömningen av grundlagsenligheten.

I samband med den fortsatta beredningen har man utifrån remissvaren gjort en bedömning av hur de kommunala klimatplanerna ska beaktas i kommunstrategin och verksamhetsberättelsen. Det föreslås emellertid att de föreslagna bestämmelserna ska stå kvar i propositionen, eftersom förslaget också fick ett anmärkningsvärt brett stöd under remissbehandlingen och klimatplanen i och med propositionen kommer att bli en del av kommunens centrala processer.

I remissvaren kom det fram ett förslag om att det i klimatlagen ska föreskrivas om närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter. Om detta föreslås det dock inga bestämmelser, eftersom frågan skulle kräva en sådan fortsatt beredning som inte är möjlig inom tidsfristen för denna proposition.

6.3 Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

6.3.1 Sammanfattning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade den 29 september 2022 ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition. I sitt utlåtande ansåg rådet 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 för bedömning av lagstiftningen konstaterade i sitt utlåtande att utkastet till proposition om ändring av klimatlagen ger en god uppfattning om bakgrunden till ärendet, om målsättningen och om de viktigaste förslagen. Remissvaren och de ändringar som gjorts utifrån dem har enligt rådet för bedömning av lagstiftningen återgetts på lämpligt sätt. Även konsekvenserna har i förslaget behandlats ur flera synvinklar, men rådet tog upp utmaningarna i fråga om konsekvensernas omfattning.

Rådet för bedömning av lagstiftningen ansåg i sitt utlåtande att välfärdsområdenas betydelse i begränsningen av klimatförändringarna behöver bedömas i korthet, med beaktande av välfärdsområdenas omfattande fastighetsegendom och offentliga upphandling. Rådet ansåg även att det

är oklart huruvida man i den inhemska lagstiftningen har utnyttjat lösningar och erfarenheter från andra länder. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna ansåg rådet att konsekvenserna för företagen har bedömts i tillräcklig utsträckning och konsekvenserna för hushållen på ett heltäckande sätt.

I fråga om miljökonsekvenserna konstaterade rådet att man inte utifrån utkastet till proposition får en tillräcklig uppfattning om vare sig effekterna av kommunernas klimatåtgärder på riksnivå eller om de mest storskaliga åtgärderna. Rådet ansåg också att det i propositionen bör lyftas fram sådana åtgärder på kommunnivå som är av särskild betydelse med tanke på utsläppsminskningarna och uppnåendet av klimatmålen. Dessutom kunde man i propositionen på ett allmänt plan jämföra de föreslagna åtgärderna med andra projekt- och investeringsstöd.

När det gäller ändringssökandet konstaterade rådet att konsekvenserna för ändringssökandena beskrivs tillräckligt utförligt i utkastet till proposition.

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 5.1 i motiveringen till utkastet till proposition har välfärdsområdenas betydelse preciserats med hänsyn till bland annat den fastighetsegendom som överförs till välfärdsområdena. Likaså har i avsnitt 5.1 sambandet mellan lösningarna i andra länder och den föreslagna regleringen preciserats.

I det avsnitt i utkastet till proposition som gäller konsekvensbedömningar har klimatpåverkan preciserats genom att man tydligare lyft fram vilka klimatåtgärder på kommunal nivå som är mest centrala med tanke på utsläppsminskningarna. På samma sätt har avsnitt 4.2.2 som gäller konsekvenserna för klimatet kompletterats med en uppskattning av storleken på de utsläpp som kommunerna genom sina egna klimatåtgärder direkt kan påverka. Storleksklassen har konkretiserats bland annat genom exempel på betydelsen av åtgärder som gäller fjärrvärme inom klimatarbetet i kommunerna.

Med anledning av utlåtandet från rådet för bedömning av lagstiftningen har motiveringen till propositionen kompletterats även i fråga om finansieringen av olika klimatprojekt och i fråga om investeringsstödet så att där redogörs för exempelvis projektfinansieringarnas storlek.

7 Specialmotivering

3 §. Tillämpningsområde. Paragrafens 1 mom. föreslås bli ändrat så att lagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta kommunerna. Enligt den gällande klimatlagen tillämpas lagen på de statliga myndigheternas uppgifter. Det föreslås att momentet kompletteras så att klimatlagen i fortsättningen också ska tillämpas på kommunerna när de utarbetar klimatplaner och följer upp genomförandet av planerna. Lagens tillämpningsområde behöver preciseras, eftersom det i samband med reformen av klimatlagen föreskrivs om en ny skyldighet för kommunen att utarbeta en klimatplan. Eftersom kommunerna kan fatta viktiga klimatbeslut inom sitt eget område och eftersom många kommuner redan nu bedriver ett aktivt klimatarbete, utgör utvidgningen av tillämpningsområdet till att omfatta kommunerna en ändamålsenlig komplettering av lagen.

5 §. Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar. I paragrafen görs en teknisk precisering så att där uttryckligen hänvisas till de klimatpolitiska planerna enligt lagen. Eftersom i lagen föreslås bestämmelser om en ny kommunal klimatplan, är det

ändamålsenligt att förtydliga att hänvisningen i 5 § till planer enligt lagen inte gäller de kommunala klimatplanerna. Paragrafen föreslås således bli kompletterad med en uttrycklig hänvisning till de klimatpolitiska planerna, med vilka ska avses de nationella planer som förtecknas i 7 §.

14 a §. Kommunal klimatplan. Det föreslås att det till klimatlagen fogas en ny bestämmelse om en kommunal klimatplan. I paragrafen åläggs kommunerna en skyldighet att utarbeta en klimatplan. Syftet med den nya skyldigheten är att effektivisera och systematisera klimatarbetet i kommunerna. Avsikten är att med hjälp av den kommunala klimatplanen främja uppnåendet av de mål som avses i 2 §. I paragrafen föreslås bestämmelser om minimikrav på innehållet i den kommunala klimatplanen. I 1 mom. föreslås bestämmelser om tidsintervallet för utarbetande av en kommunal klimatplan och om vad planen ska innehålla. Kommunen ska minst en gång per fullmäktigeperiod utarbeta en i paragrafen avsedd plan eller uppdatera en befintlig plan som uppfyller kraven enligt klimatlagen. Med uppdatering av klimatplanen ska avses att den befintliga kommunala klimatplanen kan användas som underlag vid beredningen av planen, men alla de omständigheter som förutsätts i paragrafen ska ses över och uppgifterna ska uppdateras. I praktiken kommer uppdateringen av en befintlig klimatplan som redan uppfyller kraven i klimatlagen att innebära en översyn av i synnerhet målen, åtgärderna och kunskapsunderlaget. Under årens lopp samlas det in nya data om utsläppsutvecklingen i kommunen och om EU:s klimatåtgärder och de nationella klimatåtgärderna och deras effekter. Det vore ändamålsenligt att dessa beaktas i samband med uppdateringen av klimatplanen. Om kommunen i sin plan även ställer upp andra mål eller anger andra åtgärder, exempelvis i fråga om upptaget av växthusgaser eller anpassningen till klimatförändringarna, vore det viktigt att också uppgifterna om hur dessa har utvecklats beaktas i samband med uppdateringen av klimatplanen. Dessutom ska i samband med uppdateringen planen vid behov kunna kompletteras med nya klimatåtgärder som syftar till att säkerställa att den målsatta nivån i planen nås.

Den kommunala klimatplanen ska enligt förslaget kunna integreras i en annan kommunal plan eller utgöra en del av någon annan plan som kommunen utarbetar. Klimatplanen kan också kallas något annat än klimatplan. Eftersom kommunerna har olika prioriteringar i sitt miljöarbete och olika kommuner har olika planer, ska kommunen inte behöva utarbeta en separat klimatplan, om de krav på en klimatplan som avses i lagen uppfylls på ett ändamålsenligt sätt i den befintliga planen. Vissa kommuner kan i sitt miljöarbete lägga tyngdpunkten på exempelvis smart resursanvändning, medan andra kommuner prioriterar hållbar utveckling. Den kommunala klimatplanen kan till exempel utgöra en del av en vägkarta för smart resursanvändning eller av kommunens miljöprogram. Kommunen ska i vilket fall som helst se till att planen uppfyller de minimikrav på innehållet i en klimatplan som anges i lagen. Det vore ändamålsenligt att det i samband med planen konstateras att den utgör en i klimatlagen avsedd kommunal klimatplan. Till klimatplanen kan också fogas exempelvis en verksamhetsplan enligt kommunsektorns energieffektivitetsavtal.

I 1 mom. föreslås vidare bestämmelser om kraven på innehållet i den kommunala klimatplanen. Enligt 1 punkten ska planen för det första innehålla ett mål för att minska utsläppen av växthusgaser i kommunen. Detta ska avse ett kvantitativt mål, exempelvis fastställande av ett procenttal för utsläppsminskningsmålet för ett visst år i förhållande till ett referensår. Det kommunala minskningsmålet ska täcka samtliga växthusgasutsläpp från kommunens område, med undantag av utsläppen från fristående kraftverk och industrianläggningar som omfattas av utsläppshandeln samt utsläppen från tung transittrafik. Som stöd för utsläppsberäkningen kan kommunerna använda det verktyg för utsläppsberäkning med tillhörande scenarioverktyg som Finlands miljöcentral förvaltar. I praktiken motsvarar den ovan beskrivna avgränsningen av utsläppen Finlands miljöcentrals kalkyleringsmetod för Hinku-nätverket utan kompensationen för vindkraft. I momentet föreslås bestämmelser om minimikrav på innehållet i klimatplanen. Kommunens

utsläppsminskningssmål kan således även omfatta utsläppen inom utsläppshandeln och på ett heltäckande sätt utsläppen från trafiken. Dessutom ska kommunen om den så vill få ställa upp också andra klimatmål än ett utsläppsminskningssmål, t.ex. ett mål för sänkor eller ett mål om klimatneutralitet. Målen ska a priori uppnås med nationella medel. I 2 mom. föreslås närmare bestämmelser om hur de i 2 § föreskrivna målen ska beaktas när kommunen ställer upp sina egna mål.

I 1 mom. 2 punkten föreslås en bestämmelse om att den kommunala klimatplanen även ska innehålla åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i kommunen. Åtgärderna ska utgöra sättet på vilket kommunen strävar efter att nå det mål som den uppställt i enlighet med 1 punkten. Åtgärderna bör således i planen fastställas så att de bidrar till att kommunens klimatmål enligt paragrafen kan nås. Kommunen ska dock kunna ha grunder för att lämna vissa sektorer helt eller delvis utanför åtgärderna. Det som är centralt vid bedömningen av hur målen ska uppnås är omfattningen och helheten, snarare än exakta utsläppskalkyler över enskilda klimatåtgärder. Den kommunala klimatplanen ska utöver de åtgärder för att begränsa klimatförändringar som gäller kommunens egen verksamhet också täcka effekterna av kommunens beslut på invånarnas och de berörda gruppernas möjligheter att i sin egen verksamhet begränsa utsläppen. Således bör de åtgärder som anges i planen omfatta även dem. Om kommunen exempelvis ställer upp ett minskningssmål på 15 års sikt, ska planen innehålla i synnerhet sådana åtgärder som kommunen avser vidta inom de närmaste åren. Planen bör dock ge en uppfattning om de åtgärder genom vilka man avser främja det långsiktiga målet. Om kommunen i sin plan ställer upp andra mål än utsläppsminskningssmål, ska det även anges åtgärder i fråga om dessa mål.

I enlighet med 3 punkten ska den kommunala klimatplanen innehålla uppgifter om hur utsläppen av växthusgaser har utvecklats i kommunen. Som stöd för utsläppsberäkningen förfogar kommunerna över ett kommunspecifikt verktyg för utsläppsberäkning som Finlands miljöcentral tillhandahåller. I praktiken kommer klimatplanen att omfatta ett referensscenario i fråga om samtliga utsläpp av växthusgaser från kommunens område, med undantag av utsläppen från fristående kraftverk och industrianläggningar som omfattas av utsläppshandeln samt utsläppen från tung transittrafik. Kommunen kan om den så vill även utarbeta en mer omfattande plan. Kommunerna tillämpar för närvarande flera olika referensår för sina mål, och varje kommun ska även i fortsättningen själv få fastställa ett referensår. Referensåret kan vara exempelvis 1990, eller 2005, som är referensåret enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 (nedan *ansvarsfördelningsförordningen*). Det är ändamålsenligt att referensåret klart framgår av planen.

I 4 punkten föreslås vidare en bestämmelse om att planen ska innehålla uppgifter om uppföljningen av genomförandet av planen. Det är ändamålsenligt att uppföljningsuppgifterna gäller såväl måluppfyllelsen som genomförandet av klimatåtgärderna. Närmare bestämmelser om uppföljningsskyldigheten föreslås i paragrafens 3 mom. Klimatplanen ska innehålla en beskrivning av hur uppföljningen av planen ska genomföras. Planen ska också innehålla uppgifter om genomförandet och uppföljningen av en eventuell tidigare plan.

Enligt 5 punkten ska i den kommunala klimatplanen även kunna anges andra än i 1–4 punkten avsedda behövliga omständigheter. Eftersom klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald är tätt sammankopplade är det ofta ändamålsenligt att i planen också ta in en bedömning av effekterna av klimatförändringarna på den biologiska mångfalden, om det inte kan bedömas att sådana effekter är uteslutna. Likaså kunde i den kommunala klimatplanen inkluderas exempelvis ett scenario för utsläppsutvecklingen, där det anges olika målbånar för minskningen av växthusgasutsläppen i förhållande till basscenariot. Det kan också vara lämpligt att i planen ta in exempelvis en granskning av klimatriskerna och behövliga anpassningsåtgärder. Eventu-

ella andra behövliga omständigheter som kunde tas upp i planen kunde vara exempelvis en beskrivning av åtgärder för att involvera berörda grupper, av de parter som ansvarar för olika åtgärder och av nuläget inom klimatarbetet i kommunen. När det gäller berörda gruppers deltagande är det av avgörande betydelse att utlåtande- och samrådsförfarandena genomförs på ett rättvist och transparent sätt, och det kunde vara ändamålsenligt att detta beskrivs i planen. Det är viktigt att både utarbetandet och uppföljningen av klimatplanen i kommunerna är transparenta på så sätt att kommuninvånarna har en reell möjlighet att påverka såväl klimatplanens innehåll som uppföljningen av planen, i synnerhet med beaktande av vad som i 22 § i kommunallagen föreskrivs om kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. I anknytning till detta kunde det anges huruvida exempelvis barn och unga har deltagit i beredningen av planen. Barn och unga kan tas med i planeringen till exempel via samråd med kommunens ungdomsfullmäktige.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om hur de mål som avses i 2 § ska beaktas när den kommunala klimatplanen utarbetas. I 2 § finns bestämmelser om klimatmål som gäller hela lagen, och de styr inte bara de statliga myndigheternas verksamhet utan också den nationella klimatpolitiken. Syftet med de i lagen angivna målen är att skapa större stabilitet och förutsägbarhet för de olika aktörerna inom klimatpolitiken. I momentet föreslås en bestämmelse om att kommunen när den ställer upp det utsläppsminskningsmål som ingår i klimatplanen ska beakta målet om klimatneutralitet 2035, målet om ökad upptagning i kolsänkor samt utsläppsminskningsmålen för 2030, 2040 och 2050 enligt klimatlagen. Att de nationella klimatmålen ska beaktas innebär att de styr ambitionsnivån vid uppställandet av kommunens eget mål för minskning av utsläppen. Många kommuner har redan nu mål som är ambitiösare än de nationella målen. I praktiken kan kommunerna ha grunder för att även ställa upp mindre ambitiösa mål än den nationella målnivån. Sådana grunder kan exempelvis hänföra sig till en näringsstruktur som domineras av jordbruk eller till en livlig transittrafik. De nationella klimatmål som ställts upp i klimatlagen ska dock beaktas när den kommunala klimatplanen utarbetas, och det egna mål som ställs upp för kommunen ska återspegla de nationella målen. Om en kommun skulle behöva ställa upp ett mindre ambitiöst mål än det som anges i klimatlagens 2 §, bör detta motiveras i den kommunala klimatplanen.

I 2 mom. föreslås det att den bestämmelse som gäller målet enligt 2 § ska beaktas även i det fall att kommunen anser det vara ändamålsenligt att i sin egen plan ställa upp mål för upptaget eller ange åtgärder som gäller sänkor. Då ska det mål som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten och som gäller ökning av upptaget i sänkor beaktas. Liksom i fråga om det ovan beskrivna målet för minskning av utsläppen kan kommunen även i fråga om det mål eller de åtgärder som gäller kolsänkor utifrån sina egna utgångspunkter ha grunder för att ställa upp ett annorlunda mål, men detta bör motiveras i planen. Det bör också beaktas att årsvariationen för sänkan är stor. Sänkor kan vara föremål för verksamhet som leder till att den eftersträlvade utvecklingen av upptaget varierar under enskilda år eller regionalt. I praktiken kan kommunen påverka sänkorna närmast i sådana skogar och andra markområden som kommunen själv äger, till exempel genom att påverka hur och när avverkningar genomförs i kommunens skogar.

I 2 mom. föreslås vidare en bestämmelse för den händelse att kommunen utvidgar sin plan till att även gälla anpassning till klimatförändringarna. Anpassningen till klimatförändringarna är vid sidan av begränsningsåtgärderna en central del av klimatpolitiken, och anpassningsåtgärderna får ökad betydelse i takt med att klimatförändringarna framskrider. I momentet föreslås en bestämmelse om att kommunen om den utvidgar sin plan till att även gälla anpassning till klimatförändringarna ska beakta det mål för anpassning till klimatförändringar som anges i lagens 2 §. I 2 § 1 mom. 4 punkten beskrivs anpassningsmålet som verksamhet för att främja klimatrezilansen och hanteringen av klimatrisker. Om en kommun i sin klimatplan ställer upp sådana mål eller anger sådana åtgärder som gäller anpassning, ska kommunen beakta det i lagen

uppställda anpassningsmål som gäller främjande av klimatreiliens och hantering av klimatrisker. Detta främjar en konsekvent anpassningspolitik i Finland. De mål och åtgärder som gäller anpassning till klimatförändringar kan vara viktiga exempelvis för att trygga samernas rättigheter i kommunerna inom samernas hembygdsområde.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om beslutsprocessen i anslutning till den kommunala klimatplanen, om uppföljningen av genomförandet av planen samt om att planen ska beaktas i den kommunstrategi och verksamhetsberättelse som anges i kommunallagen. Den kommunala klimatplanen ska enligt förslaget antas av fullmäktige. I momentet föreslås bestämmelser om att kommunen ska följa upp genomförandet av den plan som den har utarbetat. Detta innefattar uppföljning av såväl måluppfyllelsen som genomförandet av åtgärderna. Om klimatplanen utarbetas och godkänns i början av fullmäktigeperioden, kan fullmäktige följa genomförandet av den godkända planen under sin egen mandatperiod, vilket är ändamålsenligt. Kommunen kan dock följa genomförandet av sin plan med de metoder som den själv har valt, och som den i enlighet med 1 mom. 4 punkten beskriver i sin klimatplan. Uppföljningsmetoder kan vara exempelvis olika regelbundna översyner av kommunens verksamhet. Kommunen kan också genomföra uppföljningen med hjälp av åskådliga lägesbilder eller indikatorer, som tillhandahålls exempelvis i en elektronisk webbtjänst. Uppföljningen kan också genomföras t.ex. i samband med en eventuell miljörapport. Det är ändamålsenligt att kommunens uppföljningsåtgärder beskrivs i klimatplanen i samband med utarbetandet av den följande planen eller uppdateringen av den befintliga planen.

I momentet föreslås vidare bestämmelser om att kommunen ska beakta klimatplanen i den kommunstrategi och verksamhetsberättelse som anges i kommunallagen. Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen ha en kommunstrategi, i vilken fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I kommunstrategin ska enligt kommunallagen tas hänsyn till bland annat utvecklandet av livsmiljön. Eftersom klimatförändringarna är ett fenomen som på ett grundläggande sätt påverkar samhället och människorna, är det ändamålsenligt att de beaktas i centrala kommunala planeringsdokument såsom exempelvis kommunstrategin. I kommunstrategin kan man till exempel ta in målen för den kommunala klimatplanen och andra centrala omständigheter och bedöma hur de ska beaktas i kommunens verksamhet och ekonomi. I momentet föreslås likaså en hänvisning till verksamhetsberättelsen, om vilken det föreskrivs närmare i 115 § i kommunallagen. Enligt den bestämmelsen ska det i verksamhetsberättelsen ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som ställts upp av fullmäktige har nåtts i kommunen och kommunkoncernen. Verksamhetsberättelsen är ett ändamålsenligt och konkret redskap för att följa upp den kommunala klimatplanen och klimatarbetet i kommunen. Riktlinjer för hur miljöaspekter ska beaktas i verksamhetsberättelsen har tagits in i bokföringsnämndens allmänna anvisning om upprättande av bokslut och verksamhetsberättelse för kommuner och samkommuner från den 13 oktober 2020. Enligt anvisningen finns det skäl att i verksamhetsberättelsen utöver de miljöuppgifter som redovisas någon annanstans i bokslutet ta med en beskrivning av sådana miljöfrågor som har en väsentlig inverkan på kommunens ekonomiska resultat eller ställning eller verksamhetsutveckling. Vidare konstateras det i den allmänna anvisningen att om kommunen utarbetar en mer omfattande, särskild miljörapport, ska det nämnas i verksamhetsberättelsen. Således vore det lämpligt att även den kommunala klimatplanen och uppföljningen av den behandlas i verksamhetsberättelsen.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om att kommunen alternativt ska kunna utarbeta sin plan tillsammans med andra kommuner i regionen. Att samarbeta med andra kommuner vid utarbetandet av planen kan vara ändamålsenligt exempelvis för små kommuner, i syfte att trygga resurser för arbetet. I samband med den gemensamma planen ska hänsyn tas till att utarbetandet av en gemensam plan är regionalt ändamålsenligt. Detta innebär att kommunerna exempelvis

ligger geografisk nära varandra och att de har nytta av att utarbeta en gemensam plan. I praktiken vore det ändamålsenligt att en gemensam plan utarbetas högst på landskapsnivå. Detta utesluter inte att vissa kommuner kan samarbeta med närliggande kommuner också över landskapsgränserna. I det fall att kommunerna inte har tillräckligt med egna resurser eller egen kompetens för att utarbeta en plan, ska de exempelvis kunna anställa en person eller tillsammans skaffa en utomstående aktör för att bereda klimatplanen. Enligt momentet ska en eventuell gemensam plan innehålla kommunspecifika mål och åtgärder. Detta innebär att även om planen till övriga delar är gemensam för flera kommuner, ska det för varje kommun klart anges ett mål och anges åtgärder genom vilka den berörda kommunen ska sträva efter att nå det mål som uppställts i planen. Även i övrigt kan det vara ändamålsenligt att granska vissa frågor kommunvis i stället för i en gemensam regional granskning. Exempelvis utsläppskalkyler kunde vara sådana frågor.

Landskapsförbunden är viktiga klimataktörer i de olika regionerna. Därför kunde landskapsförbunden även ha en samordnande roll när kommunerna bereder eventuella gemensamma planer. Landskapsförbundet kunde t.ex. på beställning av flera kommuner utarbeta en gemensam plan för dem. Om kommunerna beställer en plan av ett landskapsförbund eller någon annan utomstående aktör, kan aktören exempelvis samordna beredningen av planen, ta fram ett relevant informationsunderlag, skriva allmänna textavsnitt, involvera berörda grupper och lägga fram olika alternativa åtgärder för kommunerna. Även närings-, trafik- och miljöcentralerna är centrala klimataktörer i regionerna och kunde för egen del stödja det kommunala samarbetet i utarbetandet av planerna.

I 5 mom. föreslås en bestämmelse om att miljöministeriet kan bevilja kommunen statsunderstöd för klimatplanen inom ramen för det anslag som anvisats i statsbudgeten. I fråga om de allmänna grunderna för beviljande av statsunderstöd samt användningen och övervakningen av statsunderstöd iakttas bestämmelserna i statsunderstödslagen (688/2001). Eftersom den föreslagna kommunala klimatplanen är en ny, lagstadgad skyldighet för kommunerna är utgångspunkten den att kommunerna ska ersättas för kostnaderna för den nya skyldigheten. I praktiken kan kommunen själv utarbeta sin plan eller anlita utomstående aktörer för att bereda den. Statsunderstöd ska få sökas i vartdera fallet. I en situation där kommunerna i regionen utarbetar en gemensam klimatplan ska understödet beviljas enligt antalet kommuner som deltar i samarbetet.

19 §. Myndigheternas uppgifter. I 2 mom. föreslås en teknisk precisering så att där uttryckligen hänvisas till de klimatpolitiska planer som avses i lagen. Genom hänvisningen till de klimatpolitiska planerna förtydligas regleringen så att hänvisningen i momentet inte omfattar de kommunala klimatplanerna. Med klimatpolitiska planer avses de nationella planer som förtecknas i 7 §.

Paragrafen föreslås dessutom bli ändrad så att det i paragrafen i fortsättningen föreskrivs om Finlands miljöcentrals roll som förvaltare av kommunernas utsläppsdatatjänst. Med utsläppsdatatjänst avses tillhandahållande av systemet för utsläppsberäkning med tillhörande scenarioverktyg till kommunerna. I paragrafen föreslås ett nytt 4 mom. med bestämmelser om Finlands miljöcentrals nya ansvarsuppgift som förvaltare av kommunernas utsläppsdatatjänst. Finlands miljöcentral har i anslutning till ett EU-projekt sedan 2020 som stöd för utsläppsberäkningen temporärt och avgiftsfritt erbjudit kommunerna ett kommunspecifikt system för utsläppsberäkning och ett verktyg med utsläppsscenarioer. I utsläppsberäkningssystemet anges sektorsvis varje kommuns utsläpp, som Finlands miljöcentral beräknat färdigt. Med hjälp av verktyget med utsläppsscenarioer kan kommunen på egen hand bedöma sina framtida alternativa utvecklingsvägar för minskning av utsläpp. Det är ändamålsenligt att reglera Finlands miljöcentrals uppgift genom lag, så att kommunerna även framöver kostnadsfritt ska ha tillgång till verktyg som stöd för utarbetandet av klimatplanen.

21 a §. Delgivning av statsrådets beslut. Eftersom det i klimatlagen föreslås nya paragrafer som gäller sökande av ändring, är det ändamålsenligt att det till lagen fogas ett nytt 4 a kap. (Särskilda bestämmelser). I det nya 4 a kap. föreslås två bestämmelser som anknyter till ändrings-sökande, nämligen nya 21 a och 21 b §.

Som en del av uppsättningen av bestämmelser om ändringssökande fogas till lagen en ny bestämmelse som gäller delgivningen av statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planerna. Dessa statsrådsbeslut ska enligt förslaget delges genom en offentlig kungörelse enligt 62 a § i förvaltningslagen (434/2003). I 62 a § 1 mom. i den lagen anges det att om en handling ska delges genom en offentlig kungörelse, verkställs delgivningen genom att kungörelsen och den handling som kungörs publiceras på myndighetens webbplats i det allmänna datanätet. I fortsättningen ska statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planer som avses i klimatlagens 9–12 § delges genom en offentlig kungörelse. En offentlig kungörelse om ett sådant beslut ska således i praktiken publiceras på statsrådets webbplats. Detta ska även gälla de ändringar i de klimatpolitiska planerna som det föreskrivs om i lagens 17 §. I 62 a § 2 mom. i förvaltningslagen föreskrivs det att om en tid för sökande av ändring börjar löpa från delfäendet av handlingen, ska kungörelsen och den handling som kungörs hållas offentligt tillgängliga tills den nämnda tidsfristen går ut.

Avsikten är att besvärstiden ska börja löpa för alla parter på lika villkor. Delfäendet ska i enlighet med 62 a § 3 mom. i förvaltningslagen anses ha skett den sjunde dagen efter det att kungörelsen publicerades. I enlighet med 13 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska besvär anföras skriftligen inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Vid tillämpningen av 62 a § i förvaltningslagen blir även 62 b § i förvaltningslagen tillämplig. I den paragrafen föreskrivs det om publicering av uppgifter samt om sekretess och publicering av personuppgifter i samband med offentlig kungörelse.

21 b §. Sökande av ändring. Det föreslås att klimatlagen kompletteras i fråga om bestämmelserna om sökande av ändring. Till klimatlagen fogas en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring i statsrådets beslut som gäller en klimatpolitisk plan. Avsikten är att den nya bestämmelsen om sökande av ändring ska främja tillgodoseendet av rättsskyddet i det beslutsfattande som gäller klimatpolitiken och göra lagen tydligare i fråga om sökande av ändring i statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planerna. Att klimatlagen kompletteras på detta sätt kan anses vara ändamålsenligt även med tanke på den snabba internationella utvecklingen i fråga om klimatrelaterade rättegångar under de senaste åren, och frågan har uppstått huruvida rättsskyddet tillgodoses nationellt i det beslutsfattande som hänför sig till klimatpolitiken. Att inte föreskriva om ändringssökande kan leda till att trycket på att söka ändring kanaliseras någon annanstans, till exempel till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Exempel på sådana centrala rättegångar i Europa i anslutning till klimatförändringar där en stat har varit part är det så kallade Urgenda-målet i Nederländerna och Friends of the Irish Environment mot Irland.

Med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden får ändring i beslut av statsrådets allmänna sammanträde sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. De viktigaste beslut av statsrådet som fattas med stöd av klimatlagen är besluten om de fyra klimatpolitiska planerna, dvs. den långsiktiga klimatplanen, den nationella planen för anpassning till klimatförändringar, klimatplanen på medellång sikt och klimatplanen för markanvändningssektorn. Alla dessa planer antas i statsrådets allmänna sammanträde. Med stöd av gällande lagstiftning är det dock juridiskt oklart vem eller vilken aktör som kan vara part, och i vilka situationer ett beslut om godkännande av en klimatpolitisk plan kan vara lagstridigt. Med tanke på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen och den rätt till en rättvis rättegång som tryggs i artikel 6 i Europakonventionen är det av relevans att ändringssökandena förfogar över tillräckliga rättsmedel. Vissa kan anses lida

av de negativa effekterna av klimatförändringarna på ett mer konkret och riktat sätt än andra. I den nya paragrafen om sökande av ändring föreslås bestämmelser om besvärsförfarandet och om dem som ska ha besvärsrätt. I slutet av bestämmelsen föreslås dessutom i anslutning till beslutet om den kommunala klimatplanen en hänvisning till förfarandet för sökande av ändring enligt kommunallagen.

I 1 mom. föreslås en hänvisning till den allmänna lag som ska tillämpas, nämligen lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Den allmänna lagen i fråga ska iakttas om inte något annat föreskrivs i klimatlagen. I enlighet med 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska ändring i statsrådets beslut få sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. I det föreslagna 1 mom. föreslås vidare en bestämmelse som preciserar att ett i klimatlagen avsett beslut om ytterligare åtgärder får överklagas. Ett beslut om ytterligare åtgärder kan anses innefatta två faser, eftersom de klimatpolitiska planer som avses i lagens 9–12 § med stöd av 17 § 1 mom. måste ändras efter ett beslut om ytterligare åtgärder. Således föreslås det att besvär över ett i 16 § 1 mom. avsett beslut av statsrådet där behov av ytterligare åtgärder konstateras får anföras endast i samband med ett i 17 § 1 mom. avsett beslut om ändring av en plan.

I paragrafen föreslås inga bestämmelser om besvärsgrunden. Enligt 13 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden får besvär anföras på den grunden att beslutet strider mot lag. Grunden för anförande av besvär i förvaltningsdomstol kan i princip vara att ett beslut är antingen förfarandemässigt eller materiellt rättsstridigt. En förfarandemässig grund i anknytning till ett i klimatlagen avsett beslut av statsrådet kunde vara exempelvis ett fel eller en brist som skett i samband med att en part har hörts eller i samband med utredningen av ärendet i statsrådet eller vid ministeriet. Det leder i praktiken till att beslutet upphävs och ärendet i sin helhet eller delvis återförvisas till myndigheten för ny behandling. En förfarandemässig grund kunde närmast hänföra sig till en väsentlig brist eller ett väsentligt fel vid tillämpningen av 13 §, som gäller beredningen av de klimatpolitiska planerna. En central grund för en eventuell materiell rättsstridighet kunde hänföra sig till kravet på innehållet i planerna, vilket skulle avse de krav på de klimatpolitiska planerna som anges i 8–12 § i klimatlagen. Det är dock svårt att i praktiken förutse vilka grunder som kan föreligga för eventuella framtida besvär.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om dem som ska ha besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut enligt klimatlagen. Möjligheten att söka ändring ska uttryckligen gälla statsrådets beslut som gäller de klimatpolitiska planerna, det vill säga statsrådets beslut om en i 9–12 § avsedd klimatpolitisk plan och statsrådets beslut enligt 17 § om ändring av en plan. Det ändringssökande som avses i bestämmelsen gäller således inte exempelvis klimatårsberättelsen eller statsrådets beslut om tillsättande av klimatpanelen. Enligt 2 mom. 1 punkten ska bland annat den vars rätt, skyldighet eller intresse på ett särskilt sätt kan beröras av klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna, ha besvärsrätt. Med stöd av 1 punkten ska både fysiska och juridiska personer ha besvärsrätt. Med ”särskilt sätt” ska avses en sådan omständighet eller egenskap i anslutning till klimatförändringarna eller till begränsningen av eller anpassningen till klimatförändringarna som i fråga om den berörda aktören objektivt avviker från vad som annars är allmänt eller sedvanligt för aktörer i samma ställning. Den särskilda påverkan som förutsätts i bestämmelsen kan hänföra sig till exempelvis boende, näring, företagsverksamhet eller levnadsförhållanden, eftersom de är förenade med intressen där det kan uppkomma effekter av begränsningen av eller anpassningen till klimatförändringarna. Det skulle a priori röra sig om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna, inte nödvändigtvis om exempelvis effekterna av planbeslut, eftersom sådana effekter kan vara svåra att klarlägga i det skede som processförutsättningarna prövas. Eftersom långt ifrån alla situationer som gäller klimatförändringarna kan förutses, är det inte ändamålsenligt att i lagen ge en uttömmande förteckning av konkreta kriterier. Rättspraxis kommer att närmare fastställa i vilka

situationer kravet på att beröras på ett särskilt sätt, eller att saken gäller parten på ett särskilt sätt, kan anses uppfyllas.

Den som söker ändring måste i sin besvärsskrift på ett adekvat sätt visa att den har en särskild ställning. För kravet på särskild påverkan kan man finna åtminstone riktgivande jämförelseobjekt, exempelvis kriteriet om att beröras ”direkt och personligen”, som härstammar från unionsrätten. Det är en förutsättning för behandling i domstol av talan som gäller ett rättsligt instrument. Likaså hör vissa parter i tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen (527/2014) och vattenlagen (587/2011) och i därmed jämförbara ärenden till dem som frågan särskilt gäller (44 § 2 mom. i miljöskyddslagen och 11 kap. 11 § 1 mom. i vattenlagen). Dessa bör ges separat, dvs. individuell, information om behandlingen av ärendet, dock utan att detta begränsar andras rättigheter som parter.

Enligt 2 mom. 2 punkten ska även en registrerad förening som bedriver riksomfattande verksamhet och som enligt sina stadgar företräder i 1 punkten avsedda personers intressen eller, om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt kan gälla ett visst område i landet eller en del av ett område i landet, en motsvarande lokal eller regional förening, få anföra besvär. Således ska sådana föreningar ha besvärsrätt, som gemensamt företräder sådana personers intressen som i egenskap av parter har individuell besvärsrätt. Detta kan komma att minska antalet individuella klagomål. Med personer ska avses både fysiska och juridiska personer. I praktiken ska exempelvis en sådan riksomfattande sammanslutning som bevakar markägares intressen kunna ha besvärsrätt. I 2 punkten föreslås inga bestämmelser om stiftelser, eftersom stiftelser till skillnad från föreningar inte har några medlemmar vars intressen kan företrädas. Enligt 2 mom. 3 punkten ska även en registrerad förening eller stiftelse som är riksomfattande och vars syfte är att främja naturvård, hälsoskydd eller miljöskydd ha besvärsrätt. Att dessa aktörer inkluderas bland dem som har besvärsrätt vore konsekvent i förhållande till den övriga miljölagstiftningen, eftersom det i miljölagstiftningen redan länge regelmässigt har föreskrivits om uttrycklig besvärsrätt för dem.

Enligt 2 mom. 4 punkten ska också ett landskapsförbund få anföra besvär över statsrådets beslut, om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt kan gälla landskapets område. Besvärsrätten för landskapsförbunden kan anses vara ändamålsenlig eftersom landskapsförbunden svarar för bland annat utarbetandet av landskapsplaner och för annan planering i landskapet.

I 2 mom. 5 punkten föreslås en bestämmelse om statliga myndigheters besvärsrätt, som enligt förslaget ska vara kopplad till bevakningen av ett allmänt intresse. Enligt 5 punkten ska för det första en riksomfattande statlig myndighet, vars ansvarsområde har koppling till allmänna intressen som klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt berör, ha besvärsrätt. Utöver detta ska andra statliga myndigheter, vars ansvarsområde och verksamhetsområde har koppling till allmänna intressen som klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt berör, få anföra besvär. Utmärkande för miljölagstiftningen är att där finns uttryckliga och separata bestämmelser om besvärsrätt för sådana myndigheter som bevakar ett allmänt intresse. Bakgrunden till detta är att det i de myndighetsavgörande som besvärsrätten gäller fattas beslut om konsekvenser för såväl enskilda som det allmänna och om avvägning av dessa konsekvenser i situationer där den myndighet som avgör ärendet inte själv bevakar något särskilt intresse i förfarandet. Samtidigt är det skäl att notera att myndighetens besvärsrätt bidrar till att förhindra att processerna vid fullföljdsdomstolen blir alltför ensidiga. Bland annat närings-, trafik- och miljöcentralerna kan höra till de aktörer som ska ha besvärsrätt med stöd av den berörda punkten. Enligt

3 § 2 mom. 3 punkten i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna ska närings-, trafik- och miljöcentralerna som en av sina uppgifter bevaka allmänt intresse i miljö- och vattenärenden. När det gäller statliga myndigheters besvärsmått bör det dessutom beaktas att de dock inte kan exempelvis anföra enskilt klagomål enligt artikel 34 i Europakonventionen över en annan statlig myndighet. Denna bristande rätt att anföra klagomål gäller utöver statliga myndigheter även regionala och lokala myndigheter (se exempelvis Radio France mot Frankrike (beslut), §26, 53984/00, 23.9.2003).

Enligt de föreslagna 2 mom. 6 och 7 punkterna ska sametinget och skoltarnas byastämman ha besvärsmått. På grund av skyldigheten enligt 14 § att främja samekulturen skulle sametinget och skoltarnas byastämman naturligt höra till kretsen av aktörer som har besvärsmått. I bestämmelsen ingår också förhandlingsplikt enligt sametingslagen (974/1995). Sametinget och skoltarnas byastämman anges dessutom i 13 § som aktörer av vilka utlåtande ska begäras vid beredningen av de klimatpolitiska planerna. Bestämmelserna om samråd bidrar till att stödja den besvärsmått som föreslås för dem. Att sametinget och skoltarnas byastämman inkluderas i kretsen av besvärsmåttberättigade är konsekvent också med tanke på den övriga miljölagstiftningen.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om påvisande av grunder för besvärsmått. Ärenden enligt klimatlagen kan anses avse viktiga frågor som berör hela samhället, där även tidpunkten kan vara av avgörande betydelse. Därmed bör också den rättsliga bedömningen av besluten ske utan dröjsmål på grund av eventuella besvär. I denna situation är det motiverat att även framhålla ändringssökandenas skyldigheter. I 3 mom. föreslås en bestämmelse om att en i 2 mom. 1–2 och 4–5 punkten avsedd ändringssökande i sina besvär ska redogöra för de särskilda skäl som utgör grund för besvärsmåtten. Den som söker ändring ska således utöver vad som föreskrivs i 15 § 1 mom. 4 punkten i lagen om rättegång i förvaltningsärenden i sin besvärsskrift specificera och ange grunderna för sin besvärsmått. I momentet föreslås också en bestämmelse enligt vilken förvaltningsdomstolen om de särskilda skäl som utgör grund för besvärsmåtten inte har angetts i samband med besvären kan lämna besvären utan prövning utan att ge ändringssökanden möjlighet att komplettera besvären. När ändring söks enligt klimatlagen ska således ändringssökanden ansvara för att denna särskilda grund anges i besvärsskriften. Till denna del ska det därmed inte i domstolens processledning ingå att sörja för kompletteringen av eventuella brister i besvären.

Enligt 4 mom. ska beslutet få verkställas trots ändringssökande, om inte fullföljdsdomstolen bestämmer något annat. Detta är ändamålsenligt med beaktande av arten av och syftet med de nationella klimatpolitiska planerna enligt klimatlagen.

I paragrafens 5 mom. föreslås en informativ hänvisning kommunallagen. Enligt momentet finns bestämmelser om sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter i kommunallagen. I praktiken kommer ändringssökandet att gälla fullmäktiges beslut i samband med den kommunala klimatplan som avses i 14 a §. Enligt 135 § i kommunallagen får ändring i fullmäktiges beslut sökas genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. Kommunalbesvär får enligt 137 § i kommunallagen anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (*part*) samt av kommunmedlemmarna. Kretsen av aktörer som har rätt att anföra kommunalbesvär kan anses vara relativt omfattande. Ett förfarande med kommunalbesvär enligt kommunallagen vore dock ändamålsenligt eftersom det då skulle röra sig om fullmäktigebeslut, och det skulle inte finnas någon grund för att avvika från kommunallagens bestämmelser om sökande av ändring i fullmäktiges beslut. Bestämmelserna om ändringssökande i fråga om den kommunala klimatplanen avviker således från bestämmelserna om ändringssökande i fråga om de riksomfattande klimatpolitiska planerna. I och med möjligheten till kommunalbesvär kommer exempelvis kretsen av besvärsmåttberättigade i fråga om de kommunala klimatplanerna att vara relativt stor, medan det i fråga om de riksomfattande klimatpolitiska

planerna kommer att föreskrivas mer detaljerat om dem som ska ha besvärsmätt. För sametinget och skoltarnas byastämman föreslås uttrycklig besvärsmätt i fråga om de riksomfattande planerna, vilket kan anses vara ändamålsenligt med hänsyn till de riksomfattande planernas omfattning och samhälleliga betydelse. Dessutom ska det i samband med utarbetandet av den riksomfattande planen begäras ett utlåtande av sametinget och av skoltarnas byastämman. Besvärsmätten är således konsekvent också i detta hänseende. I fråga om den kommunala klimatplanen ska däremot parter och kommunmedlemmar ha besvärsmätt. Med beaktande av den kommunala klimatplanens lokala förankring och konsekvenserna av fullmäktiges beslutsfattande för kommuninvånarnas liv är det motiverat att ändringssökandet i fråga om de kommunala klimatplanerna avviker från ändringssökandet i fråga om de riksomfattande planerna exempelvis när det gäller de besvärsmättade. Även med tanke på kommunernas självstyrelse kan det anses motiverat att besvärsmätten begränsas till parter och kommunmedlemmar. Därmed är det ändamålsenligt att ändring i de kommunala klimatplanerna ska sökas genom kommunalbesvär enligt kommunallagen, där de som har besvärsmätt bestäms enligt den lagen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

I övergångsbestämmelsen föreslås en bestämmelse om att kommunerna ska utarbeta en i 14 a § avsedd kommunal klimatplan första gången senast under den första fullmäktigeperiod som börjar efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen, dvs. under fullmäktigeperioden 2025–2029. Många kommuner har redan en klimatplan som uppfyller kraven enligt lagen. Samtidigt finns det kommuner som ännu inte har någon klimatplan. Det vore ändamålsenligt att de kommuner som ännu inte har en i lagen avsedd klimatplan strävar efter att utarbeta en sådan redan under den innevarande fullmäktigeperioden, dvs. under perioden 2021–2025. Avsikten är även att statsunderstöd för detta ändamål ska beviljas de kommuner som ännu inte har en plan som uppfyller de lagstadgade kraven. Under fullmäktigeperioden 2021–2025 ska statsunderstöd dock inte ännu beviljas sådana kommuner som redan under den innevarande fullmäktigeperioden har utarbetat en i lagen avsedd plan.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

9 Verkställighet och uppföljning

Det är ändamålsenligt att det till stöd för ett effektivt genomförande av lagen bereds en handbok för kommunerna om beredningen av den kommunala klimatplanen. Handboken avses vara ett praktiskt verktyg där det tas hänsyn till att kommuner är av olika storlek och befinner sig i olika skeden av klimatplaneringsarbetet. Handboken ska även ge vägledning ur den synvinkeln att bestämmelserna i klimatlagen anger minimikraven på den kommunala klimatplanen och det är ändamålsenligt att kommunerna har tillgång till information även för att bereda en mer omfattande och ambitiös klimatplan. Handboken kunde då innehålla anvisningar som på ett övergripande sätt exempelvis omfattar kommunens utsläpp, sänkor och anpassningsåtgärder.

Lagens funktion och konsekvenser kommer vid behov att följas upp efter ikraftträdandet genom separata utvärderingsprojekt. Vid uppföljningen är det ändamålsenligt att uppmärksamma dels hur väl skyldigheten att utarbeta en kommunal klimatplan fungerar, dels eventuell rättspraxis i anslutning till de nya bestämmelserna om ändringssökande.

10 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2023 och avses bli behandlad i samband med den. Propositionen innehåller nya uppgifter som ökar resursbehovet i kommunerna och vid miljöministeriet och Finlands miljöcentral (se avsnitten 4.2.4 och 4.2.5).

Eftersom den nya skyldigheten för kommunerna att utarbeta en klimatplan kommer att medföra permanenta resursbehov i kommunerna, ska kommunerna för detta ändamål kunna beviljas finansiering i form av statsunderstöd. Regeringen bereder sig på kommunernas förändrade roll genom att årligen anvisa ytterligare finansiering till ett belopp av 2 831 000 miljoner euro under ramperioden. Statsunderstödet ska beviljas av miljöministeriet och finansieringen av understöden kommer att föranleda ett permanent resursbehov på 2 631 000 euro för ministeriets del. Dessutom kommer de skyldigheter som gäller statsunderstödsförfarandet att medföra ett bestående behov av personalresurser motsvarande 1 årsverke (100 000 euro) och även finansieringsbehov till ett belopp av 50 000 euro för miljöministeriets del.

Dessutom kommer förvaltningen av kommunernas utsläppsdatatjänst att hos Finlands miljöcentral medföra ett permanent resursbehov motsvarande 0,5 årsverken (50 000 euro).

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

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

11.1 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 utkastet till proposition är att främja uppnåendet av klimatlagens mål och stärka klimatarbetet i kommunerna. Ett annat mål är att öka möjligheterna att påverka det beslutsfattande som gäller klimatet och att främja tillgodoseendet av rättsskyddet i klimatfrågor. Det kan anses att propositionen i stor utsträckning har samband med tryggheten av den grundläggande miljö rättighet som avses i 20 § 1 mom. i grundlagen.

Bestämmelsen i 20 § 1 mom. i grundlagen är avsedd att gälla vars och ens 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. Genom att utvidga skyldigheterna enligt klimatlagen till kommunerna och genom bestämmelserna om sökande av ändring bidrar man till att främja tillgodoseendet av den grundläggande rätten till miljön även i fråga om kommande generationers rättigheter.

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 vidta miljöåtgärder. I den föreslagna 14 a § åläggs kommunerna en skyldighet att utarbeta en klimatplan som de ska uppdatera minst en gång per fullmäktigeperiod. Skyldigheten kan anses ha betydelse med tanke på det allmännas skyldighet att vidta miljöåtgärder.

Bestämmelsen i 20 § 2 mom. i grundlagen har varit av betydelse vid bedömningen av föreslagna bestämmelser om rätt att söka ändring i ärenden som hör till området för miljölagstiftningen (GrUU 23/2009 rd, s. 2/I, GrUU 33/2006 rd, s. 2–4 och GrUU 38/1998 rd, s. 2). Den berörda bestämmelsen har ett nära samband med grundlagens 2 § 2 mom., enligt vilket det till demokratin hör att individen har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling (GrUU 32/2009 rd, s. 2). 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).

Eftersom det i klimatlagen föreslås bestämmelser om sökande av ändring, tryggar propositionen även till denna del tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna enligt grundlagen. Bestämmelsen om sökande av ändring genomför samtidigt de bestämmelser i Århuskonventionen (FördrS 122/2004) som gäller tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. I Århuskonventionen fastställs besvär rätten för bland annat frivilligorganisationerna, vilket bestämmelsen om ändringssökande i fråga om de klimatpolitiska planerna tar hänsyn till. De föreslagna bestämmelserna om sökande av ändring kommer att ge bättre möjligheter att påverka beslutsfattandet i klimatfrågor.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 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 kompletteringen av klimatlagen bidrar till att dessa krav uppfylls inom klimatpolitiken.

11.2 Rättsskydd

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. I propositionen föreslås det att i klimatlagen tas in en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring som anknyter till statsrådets beslut om klimatpolitiska planer. I utkastet till proposition föreslås bestämmelser om besvär förfarandet och om dem som har besvär rätt. Som en del av helheten av ändringssökande föreslås dessutom i klimatlagen en bestämmelse om delgivning av statsrådets beslut. Till klimatlagen fogas i fråga om den kommunala klimatplanen en informativ hänvisning till kommunalbesvär enligt kommunallagen. Syftet med de nya bestämmelserna om sökande av ändring är att främja tillgodoseendet av rättsskyddet på klimatlagens område och att minska rättsosäkerheten. De bestämmelser om sökande av ändring som föreslås i klimatlagen främjar således det rättsskydd som regleras i 21 § 1 mom. i grundlagen.

Ett myndighetsbeslut kan enligt grundlagsutskottets praxis karakteriseras som ett beslut som gäller en enskilds rätt i den mening som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen när lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. (GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 52/2002 rd, s. 3, GrUU 16/2000 rd, s. 4, GrUU 12/1997 rd, s. 1). Även om det inte skulle röra sig om ett ärende som gäller en enskilds rättigheter eller skyldigheter, kan det i vissa situationer vara relevant att öppna för en möjlighet att söka ändring i myndighetens beslut för att kontrollera att myndigheterna handlar korrekt (GrUU 42/2017 rd, s. 4/I) och opartiskt (GrUU 32/2012 rd, s. 4, GrUU 10/2009 rd, s. 4, GrUU 55/2002 rd, s. 4, GrUU 47/2002 rd, s. 4, GrUU 46/2002 rd, s. 9) och för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis. (GrUU 30/2005 rd, s. 5, GrUU 13/2005 rd, s. 3–4, GrUU 33/2000 rd, s. 3).

Bestämmelser om sökande av ändring i statsrådets beslut finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt lagen får besvär över statsrådets beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. I fråga om den gällande klimatlagen är det dock oklart vem eller vilken aktör som kan vara part och i vilka situationer statsrådets beslut om godkännande av en klimatpolitisk plan kan vara lagstridigt. Eftersom de klimatpolitiska planerna i princip inte är juridiskt bindande för enskilda medborgare eller juridiska personer, är utmaningen vid tillämpningen av den allmänna lagen den att det är oklart huruvida det i förhållande till de klimatpolitiska planerna uppkommer en traditionell partsställning. Med tanke på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen kan det vara problematiskt om exempelvis de som på ett särskilt sätt lider av klimatförändringar inte har rätt att överklaga centrala beslut som hänför sig till klimatpolitiken. Med beaktande av den snabba internationella utvecklingen i fråga om klimatrelaterade rättegångar uppstår frågan huruvida rättsskyddet tillgodoses nationellt i det beslutsfattande som hänför sig till klimatpolitiken.

I det föreslagna 21 b § 2 mom. som gäller sökande av ändring föreslås bestämmelser om dem som har besvärsrätt. I miljö- och naturskyddsfrågor har tillgodosedandet av rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen traditionellt förutsatt att begreppet part tolkas i vid bemärkelse. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade exempelvis i sitt beslut HFD 31.1.2020 L 433 att besvärsrätten enligt 61 § 3 mom. i naturvårdslagen (1096/1996) inte förutsatte att föreningens enda eller huvudsakliga syfte är att främja naturvården eller miljövården. Av ovannämnda skäl har det ansetts att det är motiverat att besvärsrätt i klimatlagen ges den vars rätt, skyldighet eller intresse på ett särskilt sätt kan beröras av klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna. På samma sätt ska en förening som bedriver riksomfattande verksamhet och som företräder en sådan aktör, eller under vissa förutsättningar en motsvarande lokal eller regional förening, ha besvärsrätt. Besvärsrätt har enligt förslaget också en förening eller stiftelse som bedriver riksomfattande verksamhet och som främjar naturvård, hälsoskydd eller miljöskydd. Också landskapsförbunden och statliga myndigheter ska under vissa förutsättningar ha besvärsrätt. Vidare ska sametinget och skoltarnas byastämman ha besvärsrätt.

Det väsentliga vid bedömningen av rättsskyddet enligt grundlagen och den krets av besvärshänsrättigade som föreslås i 21 b § 2 mom. är huruvida de klimatpolitiska planerna redan i sig ska betraktas som överklagbara beslut med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden och 21 § i grundlagen, eller om det nu föreskrivs om en rätt att söka ändring i beslut som a priori inte är överklagbara. Detta är särskilt relevant exempelvis med hänsyn till huruvida man i propositionen gör kretsen av personer som har rätt att söka ändring snävare jämfört med den allmänna lagstiftningen, eller om man breddar den. Med beaktande av att det i fråga om den gällande klimatlagen är oklart vem eller vilken aktör som kan vara part och i vilka situationer statsrådets beslut om godkännande av en klimatpolitisk plan kan vara lagstridigt, är det ändamålsenligt att granska den föreslagna kretsen av besvärshänsrättigade och belysa det grundlagsenliga rättsskyddet ur olika synvinklar. För det första kan det konstateras att om planerna med stöd av den gällande lagstiftningen inte ska betraktas som överklagbara beslut, utvidgar den föreslagna bestämmelsen besvärshänsrätten för de aktörer som avses i 2 mom., och främjar därmed det rättsskydd som föreskrivs i 21 § i grundlagen. Om de klimatpolitiska planerna däremot redan med stöd av den gällande regleringen i sig betraktas som överklagbara beslut, kan de föreslagna bestämmelserna om besvärshänsrättigade i 2 mom. i praktiken också begränsa kretsen av besvärshänsrättigade, och därmed också räckvidden av det rättsskydd som avses i grundlagens 21 §. I detta sammanhang bör det noteras att bestämmelserna i grundlagens 21 § dock inte att hindrar att man genom lag föreskriver om mindre undantag från de rättigheter som tryggas i dem, under förutsättning att undantagen i fråga inte ändrar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättighet till en rättvis rättegång (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 78 och t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 2–3). Med beaktande av att syftet med den föreslagna bestämmelsen om ändringssökande är att minska den rättsliga oklarheten kring överklagbarheten av de planer som

utarbetats med stöd av klimatlagen och därigenom bidra till att trygga möjligheten att anföra besvär, kan det anses att den föreslagna regleringen är förenlig med 21 § i grundlagen. Som helhet betraktat främjar den föreslagna regleringen, inklusive bestämmelserna om dem som har besvärsrätt, rättsskyddet enligt grundlagen. De föreslagna bestämmelserna om sökande av ändring kan således anses vara förenliga med 21 § i grundlagen och kan även anses delvis stärka den. Att det fastställs vem som enligt klimatlagen har rätt att anföra besvär är även vara förenligt med bestämmelserna i artiklarna 6 och 8 i Europakonventionen och i artikel 9 i Århuskonventionen.

I 5 mom. i den föreslagna 21 b § som gäller ändringssökande föreslås en informativ hänvisning till kommunalbesvär enligt kommunallagen i fråga om beslut av kommunala myndigheter. I praktiken rör det sig om fullmäktiges beslut om den kommunala klimatplanen. Kretsen av besvärberättigade vid kommunalbesvär är relativt stor jämfört med vad som föreslås bli föreskrivet i fråga om de riksomfattande klimatpolitiska planerna. Exempelvis varje kommunmedlem kommer att få anföra kommunalbesvär enligt kommunallagen. Att kretsen av besvärberättigade är stor är motiverat med hänsyn till den kommunala klimatplanens lokala förankring och de eventuella konsekvenserna av planen för kommuninvånarnas liv. Den föreslagna bestämmelse som hänvisar till kommunalbesvär enligt kommunallagen kan anses vara ändamålsenlig med beaktande av beslutsfattandets lokala karaktär. Lösningen kan anses vara proportionerlig även med hänsyn till dem som kommer att ha besvärsrätt. De föreslagna bestämmelserna kan således anses vara förenliga med 21 § i grundlagen.

Sammantaget bidrar de bestämmelser om ändringssökande som föreslås i klimatlagen till att uppfylla det konstitutionella mandat om ansvar för miljön som framgår av 20 § i grundlagen, särskilt med hänsyn till kommande generationers ställning. Bestämmelserna är även vara förenliga med de rättsskyddsprinciper som anges i 21 § i grundlagen, även om man skulle anse att det inte rör sig om någons rätt eller skyldighet på det sätt som avses i paragrafen. Samtidigt anknyter bestämmelserna om ändringssökande även till maktens tredelning, de högsta statsorganens ställning och inbördes relationer samt Finlands externa förpliktelser. Av alla dessa orsaker vore det ändamålsenligt att inhämta riksdagens grundlagsutskotts bedömning i frågan, i synnerhet med beaktande av att grundlagsutskottet hittills inte har tagit ställning till rättsskyddsdimensionen i det beslutsfattande som gäller klimatförändringar.

11.3 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. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan anses utgöra kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan även diskriminering på grund av någon annan omständighet som gäller en enskilds person är förbjuden.

I princip gäller jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen endast människor. Jämlikhetsprincipen kan dock ha betydelse också vid bedömningen av reglering som gäller juridiska personer, särskilt om det rör sig om bestämmelser som indirekt kan påverka fysiska personers rättsliga ställning. Perspektivets betydelse är mindre ju mer avlägsen den kopplingen är (GrUU 14/2015 rd, GrUU 9/2015 rd, GrUU 40/2014 rd, GrUU 11/2012 rd, s. 2). När det gäller de bestämmelser som föreslås i propositionen behöver frågan om likabehandling prövas både i fråga om kommunens skyldighet att utarbeta en klimatplan och i fråga om klimatlagens bestämmelser om ändringssökande.

Den föreslagna skyldigheten att utarbeta en klimatplan ska enligt förslaget gälla alla kommuner. Kommuner av olika storlek och till exempel kommuner med olika näringsstruktur är emellertid i olika ställning i fråga om bekämpningen och begränsningen av klimatförändringarna – situationen för små, jordbruksdominerade kommuner är exempelvis en annan än för stora kommuner av mer urban karaktär. I sista hand handlar det också om att kommuninvånarna ska behandlas lika. Olika kommuner har olika utmaningar i sitt klimatarbete, eftersom exempelvis kommunernas utsläpp kommer från olika källor, vilket medför olika slags utmaningar när det gäller att uppnå utsläppsminskningsmålen. I stora städer kan en tät stadsstruktur innebära en utmaning när det gäller att finna utrymme för energiproduktion. I glesbygder är kollektivtrafik inte ett lönsamt alternativ till privatbilism. Vissa kommuner har betydande genomfartstrafik som det inte går att påverka. På kommunnivå har man också begränsade resurser att påverka utsläppen från jordbruket.

I 14 a § föreslås sådana bestämmelser om den kommunala klimatplanen där det beaktas att kommuner befinner sig i olika faser av klimatarbetet. I klimatlagen föreslås minimikrav på den kommunala klimatplanen. Kommunerna ska få genomföra sina klimatåtgärder utifrån sina egna utgångspunkter och i sina egna planer betona frågor som är centrala för respektive kommun. Kommunernas olika utgångspunkter ska i den föreslagna nya skyldigheten även beaktas genom att kommunerna ska kunna utarbeta planen tillsammans med andra kommuner i området. De föreslagna bestämmelserna kan anses ta hänsyn till att kommunerna är olika stora och har olika utgångslägen med tanke på klimatarbetet. Det som är centralt ur kommuninvånarnas perspektiv är att de föreslagna bestämmelserna förpliktar alla kommuner att arbeta för klimatet. Regleringen syftar uttryckligen till att påskynda klimatarbetet i sådana kommuner där arbetet ännu inte har kommit igång eller inte har framskridit långt. Således kan de föreslagna bestämmelserna sammantaget anses vara förenliga med 6 § i grundlagen.

När det gäller sökande av ändring anges i det föreslagna 21 b § 2 mom. de aktörer som ska ha besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut enligt klimatlagen. Av betydelse med hänsyn till jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen är huruvida propositionen inskränker, eller utvidgar, kretsen av besvärberättigade jämfört med den nuvarande, allmänna lagstiftningen. Detta har framför allt samband med huruvida de klimatpolitiska planerna redan i sig ska betraktas som överklagbara beslut med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden och 21 § i grundlagen, eller om det nu föreskrivs om en rätt att söka ändring i beslut som a priori inte är överklagbara. Eftersom den gällande klimatlagen inte innehåller några bestämmelser om sökande av ändring kommer frågor som gäller ändringssökande i nuläget att bedömas med stöd av den allmänna lagen, nämligen lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Jämfört med definitionen av en part i den lagen föreslås i klimatlagen mer detaljerade bestämmelser om dem som ska ha besvärsrätt. Det är ändamålsenligt med sådana bestämmelser i samband med klimatlagen, eftersom det med stöd av den gällande lagstiftningen är rättsligt oklart vem eller vilka aktörer som kan ha partsställning. Bland fysiska personer ska enligt 21 b § 2 mom. 1 punkten den vars rätt, skyldighet eller intresse på ett särskilt sätt kan beröras av klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna ha besvärsrätt. Med ”särskilt sätt” ska avses en sådan omständighet eller egenskap i anslutning till klimatförändringar, begränsningen av dem eller anpassningen till dem som för den berörda personen objektivt avviker från vad som annars är allmänt eller vanligt för personen i samma ställning. Den särskilda påverkan som förutsätts i bestämmelsen kan hänföra sig till exempelvis boende, näring, företagsverksamhet eller levnadsförhållanden, eftersom de är förenade med intressen där det kan uppkomma effekter av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna. Rättspraxis kommer att närmare fastställa i vilka situationer kravet på att beröras på ett särskilt sätt, eller att saken gäller parten på ett särskilt sätt, kan anses uppfyllas.

I det föreslagna 21 b § 2 mom. förtecknas även andra aktörer som ska ha besvärsmätt. Till fysiska personer anknuter också 2 punkten i momentet, där det föreslås en bestämmelse om att en förening med riksomfattande verksamhet som företräder intressen hos de personer som avses i 1 punkten, eller under vissa förutsättningar en motsvarande lokal eller regional förening, ska ha besvärsmätt. I momentet föreslås en bestämmelse om att även en förening eller stiftelse som bedriver riksomfattande verksamhet och som främjar naturvård, hälsoskydd eller miljöskydd ska ha besvärsmätt. Dessutom ska landskapsförbunden och statliga myndigheter under vissa förutsättningar ha besvärsmätt. Vidare ska sametinget och skoltarnas byastämman ha besvärsmätt. Eftersom med stöd av de föreslagna bestämmelserna om besvärsmätt ingen kommer att särbehandlas av sådana skäl som avses i grundlagens jämlikhetsbestämmelse, kan den föreslagna regleringen anses överensstämma med grundlagen med hänsyn till likabehandlingen. Syftet med propositionen är att säkerställa en heltäckande och välvägd rätt att söka ändring i sådana beslut av statsrådet som fattats med stöd av lagen. När man dessutom beaktar den samhälleliga betydelse som klimatfrågorna har, kraven på rättsskydd enligt grundlagen och den internationella utvecklingen i fråga om klimatrelaterade rättegångar är det motiverat att i klimatlagen i en uttrycklig bestämmelse om ändringssökande föreskriva om dem som ska ha besvärsmätt.

Av betydelse med hänsyn till 6 § i grundlagen är även att en stor krets av aktörer kommer att ha besvärsmätt i fråga om den kommunala klimatplanen, eftersom bl.a. alla kommunmedlemmar kommer att ha besvärsmätt. Jämfört med den riksomfattande planen kommer således möjligheten att söka ändring i den kommunala planen, som ligger närmare människornas livssfär, att vara mer omfattande ur kommuninvånarnas perspektiv och omfatta alla kommunmedlemmar. Således kan de föreslagna bestämmelserna anses vara förenliga med bestämmelserna i 6 § i grundlagen också med tanke på likabehandlingen av kommunmedlemmarna.

11.4 Samernas rättigheter

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Den föreslagna regleringen är i synnerhet i fråga om den föreslagna bestämmelsen om sökande av ändring av betydelse med tanke på främjandet av samernas rättigheter. I det föreslagna 21 b § 2 mom. i klimatlagen föreslås bestämmelser om vem som ska ha besvärsmätt i fråga om statsrådets beslut enligt klimatlagen som gäller klimatpolitiska planer. Enligt momentets 6 punkt ska sametinget och enligt momentets 7 punkt skoltarnas byastämman ha besvärsmätt.

Med tanke på lagen som helhet vore det konsekvent att föreskriva om besvärsmätt för sametinget och för skoltarnas byastämman, eftersom det i 14 § i klimatlagen föreskrivs om en skyldighet att främja den samiska kulturen, och bestämmelsen innehåller även en förhandlingsskyldighet enligt sametingslagen. Sametinget och skoltarnas byastämman anges dessutom i klimatlagens 13 § som aktörer av vilka utlåtande ska begäras vid beredningen av de klimatpolitiska planerna. Att sametinget och skoltarnas byastämman inkluderas i kretsen av besvärsmättigade är konsekvent också med tanke på den övriga miljölagstiftningen.

Det är ändamålsenligt att samernas rättigheter tryggas i klimatlagen eftersom klimatförändringarna framskrider snabbare på de nordliga breddgraderna, det vill säga bland annat inom samernas hembygdsområde. Dessutom har en kommitté (ESK-kommittén) som övervakar FN:s internationella 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, den 5 mars 2021, E/C.12/FIN/CO/7, punkt 51). Sammantaget kan det anses att propositionen främjar samernas rättigheter och att propositionen bidrar till att trygga samernas rättigheter som urfolk enligt 17 § 3 mom. i grundlagen

I fråga om den kommunala klimatplanen föreslås i propositionen en informativ hänvisning till kommunalbesvär enligt kommunallagen. Därmed skiljer sig denna krets av besvärberättigade från dem som är besvärberättigade i fråga om de riksomfattande klimatpolitiska planerna bland annat genom att sametinget och skoltarnas byastämma inte kommer att ha har uttrycklig besvärsmålsrätt i fråga om kommunfullmäktiges beslut. De föreslagna bestämmelserna om ändrings-sökande kan dock anses vara ändamålsenliga med hänsyn till den lokala karaktären av kommunala beslut.

11.5 Kommunernas självstyrelse

Enligt 121 § i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för invånarna. I paragrafen föreskrivs det vidare att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Kommunerna kan således inte exempelvis genom förordning tilldelas nya uppgifter.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis innebär den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi (GrUU 40/2014 rd och GrUU 16/2014 rd). Den kommunala självstyrelsen omfattar vidare kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175/II och GrUU 63/2014 rd, s. 2/II). Kommunen ska kunna besluta om de uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen. I övrigt kan kommunen tilldelas uppgifter endast genom lag (GrUU 1/1998 rd, s. 176/I, GrUU 20/2013 rd, s. 4/II). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (GrUU 20/2013 rd, s. 5–7, GrUU 22/2006 rd, s. 2/II och GrUU 31/1996 rd, s. 1/I). I propositionen föreslås det att till klimatlagen fogas en ny 14 a §, där det föreskrivs om kommunernas skyldighet att utarbeta en klimatplan. Det rör sig om en ny uppgift för kommunerna, och bestämmelser om den föreslås bli utfärdade genom lag. Syftet med propositionen är att stärka klimatarbetet i kommunerna och främja uppnåendet av klimatlagens mål. Det handlar således om en balansgång mellan den kommunala självstyrelsen och den skyldighet att agera för att begränsa och bekämpa klimatförändringar som ingår i de grundläggande miljörättigheterna. Utgångspunkten för propositionen är att den nya skyldigheten ska gälla alla kommuner och att det ställs minimikrav på den kommunala planen. Kommunerna ska således utifrån sina egna utgångspunkter exempelvis kunna utarbeta mer ambitiösa eller omfattande planer än vad minimikraven förutsätter eller prioritera frågor som är viktiga för den berörda kommunen. I propositionen respekteras utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen till exempel så att kommunen själv får uppställa egna klimatomål och vidta egna åtgärder, och planen ska godkännas av fullmäktige. Således sker det beslutsfattande som gäller klimatarbetet i kommunen i själva kommunen och nära kommuninvånarna. Klimatplanen är ett kommunalt verktyg som stöd för ett systematiskt klimatarbete. Den nya skyldigheten kan inte anses ingripa i självstyrelsens mest centrala särdrag. Således kan skyldigheten att utarbeta en kommunal klimatplan till denna del anses vara förenlig med grundlagens bestämmelser om kommunal självstyrelse.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis betonat att när kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen också ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II och de utlåtanden som nämns där). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 65 och 66/1991). Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis angående statsandelssystemet ansett att det med tanke på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorns

nivå, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska således också bedömas med hänsyn till situationen i enskilda kommuner (GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

I enlighet med finansieringsprincipen bör man i fråga om den nya skyldighet som föreslås för kommunerna i klimatlagen se till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av den nya uppgiften. I 14 a § 5 mom., som gäller den kommunala klimatplanen, föreslås en bestämmelse om att miljöministeriet inom ramen för det anslag som anvisats i statsbudgeten kan bevilja kommunen statsunderstöd för utarbetande eller uppdatering av den plan som avses i paragrafen. I momentet föreslås vidare en bestämmelse om att statsunderstödslagen ska tillämpas på understödet. Den finansieringsprincip som anknyter till kommunernas grundlagstryggade självstyrelse blir därmed beaktad på lagnivå, i samma paragraf där kommunerna tilldelas den nya uppgiften. Kostnaderna och kostnadseffekterna i anslutning till den kommunala klimatplanen beskrivs närmare i avsnitt 4.2.4 och 4.2.5.

Sammantaget kan man anse att begränsningen av klimatförändringar som en skyldighet som bygger på de grundläggande fri- och rättigheterna gäller alla som innehar och utövar offentlig makt. Staten och kommunerna är grundenheterna för utövning av offentlig makt i Finland. Kommunen är också en mycket viktig arena för utövning av demokrati och av människors rätt till inflytande. I det kommunala beslutsfattandet kan man också på många sätt påverka bekämpningen av och anpassningen till klimatförändringar. Dessa omständigheter talar för att det i klimatlagen ska föreskrivas om en ny skyldighet för kommunerna att utarbeta en klimatplan.

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

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

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

Lag

om ändring av klimatlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i klimatlagen (423/2022) 3 § 1 mom., 5 § och 19 § 2 mom. samt
fogas till lagen en ny 14 a §, till 19 § ett nytt 4 mom. och till lagen ett nytt 4 a kap. som följer:

3 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på de statliga myndigheternas uppgifter vid utarbetandet av klimatpolitiska planer och säkerställandet av att dessa verkställs. Denna lag tillämpas också på kommuner när de utarbetar kommunala klimatplaner och följer upp genomförandet av planerna.

5 §

Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar

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

2 kap.

Planeringssystem

14 a §

Kommunal klimatplan

Varje kommun ska utarbeta eller uppdatera sin klimatplan minst en gång per fullmäktigeperiod. Planen ska innehålla

- 1) ett mål för att minska utsläppen av växthusgaser i kommunen,
- 2) åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i kommunen,
- 3) uppgifter om hur utsläppen av växthusgaser har utvecklats i kommunen,
- 4) uppgifter om uppföljningen av genomförandet av planen,
- 5) andra än i 1–4 punkten avsedda omständigheter som anses behövliga.

När kommunen ställer upp det mål som avses i 1 mom. 1 punkten ska den beakta de mål som avses i 2 § 1 mom. 1–3 punkten. Det mål för ökning av upptaget i sänkor som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten ska beaktas också om kommunen i planen ställer upp mål för upptaget eller anger åtgärder som gäller sänkor. Om kommunen i planen ställer upp sådana mål eller anger sådana åtgärder som gäller anpassning till klimatförändringar, ska det mål som avses i 2 § 1 mom. 4 punkten beaktas.

Den kommunala klimatplanen ska antas av fullmäktige. Kommunen ska följa upp genomförandet av planen. Planen ska beaktas i den kommunstrategi som avses i 37 § i kommunallagen (410/2015) och i den verksamhetsberättelse som avses i 115 § i den lagen.

Kommunen kan också utarbeta den plan som avses i denna paragraf tillsammans med andra kommuner i regionen. En gemensam plan ska innehålla kommunspecifika mål och åtgärder. En gemensam plan ska antas av fullmäktige i respektive kommun.

Miljöministeriet kan bevilja kommunen statsunderstöd för utarbetande eller uppdatering av en i denna paragraf avsedd plan inom ramen för det anslag som anvisats i statsbudgeten. På understödet tillämpas statsunderstödslagen (688/2001).

19 §

Myndigheternas uppgifter

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

Kommunernas utsläppsdatatjänst förvaltas av Finlands miljöcentral.

4 a kap.

Särskilda bestämmelser

21 a §

Delgivning av statsrådets beslut

I denna lag avsedda beslut av statsrådet som gäller de klimatpolitiska planerna delges genom en offentlig kungörelse enligt 62 a § i förvaltningslagen (434/2003).

21 b §

Sökande av ändring

Vid sökande av ändring i förvaltningsdomstol iakttas lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), om inte något annat föreskrivs i denna lag. Besvär över ett sådant beslut av statsrådet som avses i 16 § 1 mom. i denna lag och där behov av ytterligare åtgärder konstateras får anföras endast i samband med ett i 17 § 1 mom. avsett beslut.

Besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut som gäller en klimatpolitisk plan har

1) den, vars rätt, skyldighet eller intresse på ett särskilt sätt kan beröras av klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna,

2) en registrerad förening som bedriver riksomfattande verksamhet och som enligt sina stadgar företräder i 1 punkten avsedda personers intressen eller, om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt kan gälla ett visst område i landet eller en del av ett område i landet, en motsvarande lokal eller regional förening,

3) en registrerad förening eller stiftelse som är riksomfattande och vars syfte är att främja naturvård, hälsoskydd eller miljöskydd,

4) ett landskapsförbund, om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt kan gälla landskapets område,

5) en riksomfattande statlig myndighet, vars ansvarsområde har koppling till allmänna intressen som klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt berör, samt andra statliga myndigheter, vars ansvarsområde och verksamhetsområde har koppling till allmänna intressen som klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt berör,

6) sametinget,

7) skoltarnas byastämma.

En i 2 mom. 1–2 och 4–5 punkten avsedd ändringssökande ska i sina besvär redogöra för de särskilda skäl som utgör grund för besvärsrätten. Om de särskilda skäl som utgör grund för besvärsrätten inte har angetts i samband med besvären, kan förvaltningsdomstolen lämna besvären utan prövning utan att ge ändringssökanden möjlighet att komplettera besvären.

Beslutet får verkställas trots ändringssökande, om inte fullföljdsdomstolen bestämmer något annat.

Bestämmelser om sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter finns i kommunallagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

En kommunal klimatplan enligt 14 a § i denna lag ska antas första gången senast under den första fullmäktigeperiod som börjar efter ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 20 oktober 2022

Statsminister

Sanna Marin

Miljö- och klimatminister Maria Ohisalo

Lag

om ändring av klimatlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i klimatlagen (423/2022) 3 § 1 mom., 5 § och 19 § 2 mom. samt
fogas till lagen en ny 14 a §, till 19 § ett nytt 4 mom. och till lagen ett nytt 4 a kap. som följer:

Gällande lydelse

3 §

Tillämpningsområde

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

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.

Föreslagen lydelse

3 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på de statliga myndigheternas uppgifter vid utarbetandet av klimatpolitiska planer och säkerställandet av att dessa verkställs. *Denna lag tillämpas också på kommuner när de utarbetar kommunala klimatplaner och följer upp genomförandet av planerna.*

5 §

Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar

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

2 kap.

Planeringssystem

14 a §

Kommunal klimatplan

Varje kommun ska utarbeta eller uppdatera sin klimatplan minst en gång per fullmäktigeperiod. Planen ska innehålla

- 1) ett mål för att minska utsläppen av växthusgaser i kommunen,*
- 2) åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i kommunen,*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3) uppgifter om hur utsläppen av växthusgaserna har utvecklats i kommunen,

4) uppgifter om uppföljningen av genomförandet av planen,

5) andra än i 1–4 punkten avsedda omständigheter som anses behövliga.

När kommunen ställer upp det mål som avses i 1 mom. 1 punkten ska den beakta de mål som avses i 2 § 1 mom. 1–3 punkten. Det mål för ökning av upptaget i sänkor som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten ska beaktas också om kommunen i planen ställer upp mål för upptaget eller anger åtgärder som gäller sänkor. Om kommunen i planen ställer upp sådana mål eller anger sådana åtgärder som gäller anpassning till klimatförändringar, ska det mål som avses i 2 § 1 mom. 4 punkten beaktas.

Den kommunala klimatplanen ska antas av fullmäktige. Kommunen ska följa upp genomförandet av planen. Planen ska beaktas i den kommunstrategi som avses i 37 § i kommunallagen (410/2015) och i den verksamhetsberättelse som avses i 115 § i den lagen.

Kommunen kan också utarbeta den plan som avses i denna paragraf tillsammans med andra kommuner i regionen. En gemensam plan ska innehålla kommunspecifika mål och åtgärder. En gemensam plan ska antas av fullmäktige i respektive kommun.

Miljöministeriet kan bevilja kommunen statsunderstöd för utarbetande eller uppdatering av en i denna paragraf avsedd plan inom ramen för det anslag som anvisats i statsbudgeten. På understödet tillämpas statsunderstödslagen (688/2001).

19 §

Myndigheternas uppgifter

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.

19 §

Myndigheternas uppgifter

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

Kommunernas utsläppsdatatjänst förvaltas av Finlands miljöcentral.

Särskilda bestämmelser

21 a §

Delgivning av statsrådets beslut

I denna lag avsedda beslut av statsrådet som gäller de klimatpolitiska planerna delges genom en offentlig kungörelse enligt 62 a § i förvaltningslagen (434/2003).

21 b §

Sökande av ändring

Vid sökande av ändring i förvaltningsdomstol iaktas lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), om inte något annat föreskrivs i denna lag. Besvär över ett sådant beslut av statsrådet som avses i 16 § 1 mom. i denna lag och där behov av ytterligare åtgärder konstateras får anföras endast i samband med ett i 17 § 1 mom. avsett beslut.

Besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut som gäller en klimatpolitisk plan har

1) den, vars rätt, skyldighet eller intresse på ett särskilt sätt kan beröras av klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna,

2) en registrerad förening som bedriver riksomfattande verksamhet och som enligt sina stadgar företräder i 1 punkten avsedda personers intressen eller, om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt kan gälla ett visst område i landet eller en del av ett område i landet, en motsvarande lokal eller regional förening,

3) en registrerad förening eller stiftelse som är riksomfattande och vars syfte är att främja naturvård, hälsoskydd eller miljöskydd,

4) ett landskapsförbund, om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt kan gälla landskapets område,

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

5) en riksomfattande statlig myndighet, vars ansvarsområde har koppling till allmänna intressen som klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt berör, samt andra statliga myndigheter, vars ansvarsområde och verksamhetsområde har koppling till allmänna intressen som klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna på ett särskilt sätt berör,

6) sametinget,

7) skoltarnas byastämma.

En i 2 mom. 1–2 och 4–5 punkten avsedd ändringssökande ska i sina besvär redogöra för de särskilda skäl som utgör grund för besvärsrätten. Om de särskilda skäl som utgör grund för besvärsrätten inte har angetts i samband med besvären, kan förvaltningsdomstolen lämna besvären utan prövning utan att ge ändringssökanden möjlighet att komplettera besvären.

Beslutet får verkställas trots ändringssökande, om inte fullföljdsdomstolen bestämmer något annat.

Bestämmelser om sökande av ändring i beslut av kommunala myndigheter finns i kommunallagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

En kommunal klimatplan enligt 14 a § i denna lag ska antas första gången senast under den första fullmäktigeperiod som börjar efter ikraftträdandet av denna lag.