

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en klimatlag. Syftet med propositionen är att skapa en grund för planering och genomförande av en långsiktig, konsekvent och kostnadseffektiv klimatpolitik på ett öppet och förutsägbart sätt. Den föreslagna lagen har karaktären av en målinriktad ramlag som gäller de statliga myndigheterna och som inte innehåller några materiellrättsliga bestämmelser för olika branscher.

Genom propositionen lyfts regleringen av beslutsfattandet inom ett för Finlands framtid allt viktigare politikområde och byggandet av ett samhälle med låga koldioxidutsläpp upp till lagnivå. Detta främjar förverkligandet av målen för utsläppsminskning och klimatpolitikens förutsägbarhet, öppenhet och kostnadseffektivitet.

Genom lagen sätts det upp ett långsiktigt mål för minskning av växthusgaser som baserar sig på internationella avtal, Europeiska unionens lagstiftning och Finlands politiska åtaganden. Genom lagen säkerställs det att de klimatpolitiska planerna grundar sig på en bred och mångsidig kunskapsbas. Olika parter ges möjlighet att framföra sin åsikt om planerna och uppföljning av klimatpolitiken blir heltäckande och tillräcklig. Vid utarbetandet av planerna ska också ekonomiska och sociala liksom för samhällsutvecklingen väsentliga faktorer, såsom sysselsättningen beaktas.

Lagen ska i huvudsak inte gälla utsläpp som omfattas av utsläppshandeln. Det långsiktiga målet för minskning av utsläpp och den därtill hörande uppföljningen ska dock gälla alla utsläpp. Lagen ska inte direkt gälla planering eller beslutsfattande som görs med

stöd av annan lagstiftning, om det inte föreskrivs särskilt om det någon annanstans.

I lagen föreslås det bestämmelser om klimatpolitiska planer på lång och medellång sikt, genom vilka man strävar efter att minska utsläppen av växthusgaser till den del som lagen omfattar och därmed hejda klimatförändringen. I den föreslagna lagen föreskrivs dessutom om en plan för anpassning till klimatförändringen, genom vilken man strävar efter att stärka beredskapen att hantera de risker som hör samman med klimatförändringen och anpassa sig till klimatförändringen.

Öppenheten i beredningen av planerna strävar man efter att säkerställa genom att erbjuda omfattande möjligheter att delta i planeringsprocessen.

Riksdagens medverkan i utformningen av klimatpolitiken garanteras genom ett lagstadgat redogörelseförfarande och med hjälp av en klimatårsberättelse som överlämnas till riksdagen.

Hur planerna har förverkligats ska riksdagen kunna följa genom en årlig rapport som berättar om utsläppsutvecklingen, förverkligandet av målen för minskning av utsläpp och vilka eventuella ytterligare åtgärder som krävs för att målen ska nås.

I lagen föreslås också bestämmelser om vilka uppgifter ministerierna ska ha.

För att säkerställa den oberoende vetenskapliga kunskap som behövs i klimatpolitiken föreslås det att det tillsätts ett vetenskapligt sakkunnigorgan.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av den valperiod som följer på antagandet av lagen eller så snart som möjligt efter att den valperioden har inletts.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
1.1 Allmänt	3
1.2 Klimatförändringen och dess konsekvenser.....	3
1.3 Begränsning av och anpassning till klimatförändringen	4
1.4 Huvuddragen i Finlands klimatpolitik	5
2 NULÄGE	6
2.1 Lagstiftning.....	6
2.1.1 <i>Regleringen och styrningen av begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen inom olika förvaltningsområden</i>	6
2.1.2 <i>Vissa författningar som har samband med begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den</i>	8
2.2 Praxis.....	10
2.2.1 <i>Nuvarande praxis för planering av klimatpolitiken</i>	11
2.2.2 <i>Uppföljnings- och rapporteringspraxis inom klimatpolitiken</i>	12
2.2.3 <i>Myndigheternas verksamhet i klimatpolitiken</i>	14
2.2.4 <i>Klimatpanelen</i>	15
2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	15
2.3.1 <i>Internationella avtal</i>	15
2.3.2 <i>Europeiska unionen</i>	16
2.3.3 <i>Lagstiftningen i vissa länder</i>	19
2.4 Bedömning av nuläget	23
2.4.1 <i>Bedömning av planeringen av den nuvarande klimatpolitiken</i>	23
2.4.2 <i>Utvecklingsbehov</i>	25
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	26
3.1 Mål och alternativ	26
3.2 De viktigaste förslagen.....	28
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	30
4.1 Allmänt	30
4.2 Konsekvenser för miljön och klimatet	30
4.3 Samhälleliga konsekvenser	30
4.4 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet	32
4.5 Ekonomiska konsekvenser.....	32
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	33
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	33
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	34
DETALJMOTIVERING	37
1 LAGFÖRSLAG	37
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	47
3 IKRAFTTRÄDANDE	47
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	48
4.1 Allmänt	48
4.2 Lagstadgat redogörelseförfarande.....	48
4.3 Klimatårsberättelse	49
LAGFÖRSLAG	50
Klimatlag.....	50

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

1.1 Allmänt

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering bereder regeringen utifrån erfarenheter och utredningar en proposition och fattar ett separat beslut om att stifta en klimatlag för att reglera en minskning av de utsläpp som inte omfattas av utsläppshandeln.

Att stifta en klimatlag har blivit aktuellt av flera skäl, varav det viktigaste är att en klimatförändring blir allt sannolikare och att förändringen kommer att vara djupgående och omfattande. Begränsningen av klimatförändringen och beredskapen för och anpassningen till den påverkar hela det finländska samhället.

Det allmänna målet med klimatlagen är att stärka den nationella klimatpolitiken. I Finland finns det för närvarande inte någon lagstiftning att ha som grund för att bestämma allmänna övergripande klimatpolitiska mål och följa upp förverkligandet av dem. Det kommer ständigt ny lagstiftning som har betydelse för klimatpolitiken, men nuläget kännetecknas av en spridd och sektoriell lagstiftning. I klimatlagen föreslås särskilt bestämmelser om planeringen av klimatpolitiken. I lagen ingår inga s.k. materiella bestämmelser, utan den detaljerade lagstiftningen om klimatförändringen ska även i fortsättningen ingå i speciallagstiftningen för olika sektorer. Genom klimatlagen får statsrådet och statsförvaltningen ett system baserat på lag för att planera, ta i bruk, följa upp och rapportera om åtgärder avsedda att hejda klimatförändringen och anpassa samhället till den samt effekten av dessa åtgärder.

Den senaste tidens utveckling inom Europeiska unionens klimatpolitik har lett till ett behov av att ännu noggrannare än tidigare granska hur utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln utvecklas. En klimatlag och ett planeringssystem i enlighet med den skulle erbjuda behövliga verktyg för detta behov. Med tanke på de primära målen för klimatpolitiken är det vik-

tigt att kunna sätta upp mål både på medellång och på lång sikt. Om det i lagen tas in ett långsiktigt mål för minskning av utsläppen, skapas samtidigt en bas för planering och utförande av åtgärder för begränsning av klimatförändringen och anpassning till den under en medellång tidsperiod.

Med den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln avses områden som enligt Europeiska unionens lagstiftning inte omfattas av utsläppshandeln, varav de viktigaste är trafik, jordbruk, separat uppvärmning av byggnader, avfallshantering och fluorerade växthusgaser, s.k. F-gaser. Uppdelningen mellan utsläppshandelssektorn och de sektorer som inte omfattas av den kan dock ändras i framtiden.

1.2 Klimatförändringen och dess konsekvenser

I Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (FördrS 61/1994, nedan *FN:s klimatkonvention*) definieras klimatförändring som en förändring av klimatet, som är direkt eller indirekt hänförlig till mänsklig verksamhet, som ändrar sammansättningen av den globala atmosfären och som går utöver naturliga klimatvariationer som observerats under jämförbara tidsperioder. Det allmänna målet med klimatkonventionen är att uppnå att atmosfärens koncentration av växthusgaser stabiliseras på en nivå som skulle förhindra farlig antropogen störning i klimatsystemet.

I del I av den femte utvärderingsrapporten från FN:s klimatpanel (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), som godkändes i september 2013, konstateras det att människans inverkan på klimatsystemet redan syns tydligt. Den totala mängden växthusgaser i atmosfären har ökat i jämn takt, och ökningstakten blir allt snabbare. Koldioxidutsläpp som beror på förbränning av fossila bränslen och avskogning är den huvudsakliga orsaken till att klimatet blir varmare. Den globala medeltemperaturen har stigit klart. Globalt sett har de senaste tre decennierna varit varmare än tidigare decennier un-

der en tidsperiod med början 1850. Största delen, dvs. 90 procent av den ökade värmeenergin i klimatsystemet ackumuleras i haven. Detta leder till att haven värms upp och att havsytan stiger. Koldioxid löser sig i havsvattnet och gör att det försuras. Också en relativt lindrig försurning kan vara problematisk för många artgrupper.

Årsmedeltemperaturen i Finland har stigit ca en grad under de senaste 100 åren. Under vårmånaderna har temperaturökningen varit störst, nästan två grader. Somrarna och höstarna har blivit nästan en grad varmare och vintrarna nästan en halv grad. I Finlands natur har det observerats förändringar, såsom att sydliga arter brett ut sig norrut, vilket tyder på att klimatförändringen framskrider.

Enligt de scenarier som IPCC tagit fram kommer jordens klimat fram till 2100 att bli minst två grader varmare och högst fem grader varmare jämfört med den förindustriella tiden, om inte några betydande utsläppsminskningar görs.

Finlands klimat blir varmare och regnigare. Det uppskattas att snömängden och istäcket minskar under de kommande årtiondena, och i naturen kommer det sannolikt att observeras många slags förändringar såsom att arter förflyttar sig och att populationerna av arter som anpassat sig till nordliga förhållanden minskar samt att det sker förändringar i livsmiljöerna. Att extrema väderfenomen blir allmänna orsakar extra kostnader och behov av beredskap, även om t.ex. behovet av uppvärmning samtidigt minskar.

Ur global synvinkel sett uppskattas de effekter av klimatförändringen som direkt drabbar Finland orsaka extremare väder och vattenförhållanden och andra icke önskvärda konsekvenser senast under andra halvan av detta sekel. Dessutom kan Finland drabbas också av indirekta konsekvenser, som avspeglas bl.a. på livsmedelspriserna och behovet att hjälpa länder vars anpassningsförmåga är dålig.

1.3 Begränsning av och anpassning till klimatförändringen

Begränsning av klimatförändringen innebär åtgärder genom vilka man försöker fördröja den globala klimatförändringen, i allmänhet

genom att försöka minska utsläppen och därigenom påverka halterna av växthusgaser i atmosfären.

Växthusgaserna kan minskas på väldigt många olika sätt. I allmänhet baserar sig begränsningsåtgärderna på förbättring av energieffektiviteten, byte av bränsle (främst från fossila bränslen till andra, i synnerhet förnybara energikällor) eller övergång till ny teknik. Åtgärder genomförs i bred omfattning inom flera olika sektorer. Vad begränsningsåtgärderna kostar och hur användbara de är varierar från land till land. Typiskt är att det inte går att presentera en standardlösning för en effektiv minskning av utsläpp.

Anpassning till klimatförändringen innebär olika åtgärder genom vilka man försöker minska människors och samhällens sårbarhet gentemot effekterna av klimatförändringen. Till anpassningen hör att förutse förändringarna i klimatförhållandena och konsekvenserna av förändringarna. Beredskapen för anpassningsåtgärder varierar dock kännbart från land till land. Hinder för genomförande av anpassningsåtgärder kan vara både ekonomiska och teknologiska faktorer.

Genom begränsning av utsläppsutvecklingen och anpassning till klimatförändringen kan man i betydande grad inverka på klimatförändringen och de risker som den medför, men enligt nuvarande bedömning går alla konsekvenser inte att förhindra. Om de begränsande åtgärderna fördröjs blir det svårare att få till stånd en utveckling mot låga utsläpp och det ökar sannolikheten för allvarliga klimatrisker. Den centrala kopplingen mellan begränsning av klimatförändringen och anpassning till den är att effekterna av klimatförändringen och kostnaderna för anpassning till klimatförändringen är ett viktigt motiv för åtgärder för att begränsa klimatförändringen och ger dem en bakgrund.

Medan målen med begränsningen av klimatförändringen och delvis även åtgärderna för att uppnå dem är globala eller regionala är anpassningsåtgärderna till stor del nationella och lokala. Begränsning och anpassning är olika som funktioner och också deras tidtabeller är i viss mån olika.

Begränsningen och anpassningsåtgärderna kan ha samband med varandra på många sätt. Anpassningsåtgärderna kan inverka både po-

sitivt och negativt på begränsningen av klimatförändringen. Vid planeringen av begränsningsåtgärderna är det motiverat att också beakta anpassningsaspekterna.

1.4 Huvuddragen i Finlands klimatpolitik

De centrala målen och åtgärderna för Finlands klimatpolitik har fastställts i en långsiktig energi- och klimatstrategi genom vilken målen för Europeiska unionens klimat- och energipaket fram till 2020 verkställs. Det färskaste strategidokumentet, som genomfördes som en uppdatering av den tidigare strategin för energi- och klimatpolitiken, lämnades i början av 2013 (SRR 2/2013 rd). Dessförinnan hade tre strategier innehållande riktlinjer för och granskning av klimat- och energifrågor utarbetats, under 2001, 2005 och 2008 (SRR 1/2001 rd, SRR 5/2005 rd och SRR 6/2008 rd). Som grund för strategi-praxisen har legat regeringarnas och de tillhörande regeringsprogrammets riktlinje att en strategi ska utarbetas, men de har saknat lagstiftningsmässig grund. I strategierna har energi- och klimatpolitiken behandlats på ett övergripande sätt. När det gäller klimatpolitiken har utgångspunkten för strategierna varit att genomföra de internationella åtaganden som binder Finland eller de skyldigheter som EU ålagt. Den nationella strategin för anpassning till klimatförändringen är en del av energi- och klimatpolitiken som helhet. För utarbetandet av anpassningsstrategier finns inte någon lagstiftningsmässig grund, men på politisk nivå har det avtalats om att utarbeta sådana strategier.

Utöver strategierna har det gjorts upp visioner för den nationella klimat- och energipolitiken fram till 2050 i statsrådets klimat- och energipolitiska framtidsredogörelse som antogs i slutet av 2009. I den ingår ett allmänt långsiktigt mål för minskning av utsläpp, dvs. en minskning med 80 procent fram till 2050.

Enligt fördelningen inom EU av åtagandena för den första åtagandeperioden under Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (FördrS 13/2005, nedan *Kyotoprotokollet*) är Finland skyldigt att minska utsläppen av växthusga-

ser till 1990 års nivå. Enligt tillgängliga uppgifter klarar Finland av att uppfylla protokollets krav på minskning av utsläpp också utan att utnyttja de s.k. flexibla mekanismerna.

Ungefär hälften av Finlands utsläpp av växthusgaser härstammar från den sektor som omfattas av utsläppshandeln, till vilken hör elproduktionen, den energiintensiva industrin och en stor del av fjärrvärmeproduktionen samt flygtrafiken. Från början av 2013 har tillämpningsområdet för utsläppshandeln utvidgats ytterligare när det gäller industrin. De utsläpp som omfattas av utsläppshandeln varierar mycket kraftigt på årsnivå på grund av variationer i elproduktionen.

När det gäller den andra åtagandeperioden under Kyotoprotokollet uppfyller EU sin skyldighet genom s.k. EU:s klimat- och energipaket som Europeiska unionen ingick 2008. Där sker kontrollen av utsläppen inom utsläppshandelssektorn i enlighet med EU:s utsläppshandelsdirektiv (2003/87/EG) inom hela EU. Enligt EU:s gällande ansvarsfördelningsbeslut (Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020) ska Finland ha som mål att minska utsläppen med 16 procent från 2005 års nivå fram till 2020 inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln.

Utsläppsutvecklingen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln har varit klart jämnare än inom utsläppshandelssektorn. De mest betydande utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln kommer från trafiken, den individuella husuppvärmningen, jordbruket, avfallshanteringen och industrigaserna. Det har ständigt införts nya politiska åtgärder för att minska dessa utsläpp. Besluten om dessa politiska åtgärder fattas i huvudsak på nationell nivå, även om det ofta är fråga om nationell verkställighet av skyldigheter i enlighet med EU-rättsakter. Den allmänna trenden för utsläppsutvecklingen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln har under de senaste åren varit sjunkande. Enligt tillgängliga statistiska uppgifter hade utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln sjunkit med ca 10 procent från 2005 till

2012. Bakom denna utveckling ligger en minskning av utsläppen från i synnerhet industriprocesser, individuell husuppvärmning, avfallshandling och trafik. Utsläppen från jordbruket och utsläppen av industrigas har hållits ungefär på tidigare nivå. Enligt en uppskattning av utsläppsutvecklingen som gjordes 2012 räcker de nuvarande politiska åtgärderna till en utsläppsminskning på ca 17 procent från 2005 till 2020 inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln.

Som en följd av ändringar i utsläppshandelsdirektivet har en del verksamhet från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln överförs till utsläppshandeln. Överföringar har också skett som en följd av utvecklingen inom verksamhet som inte omfattas av utsläppshandeln. Sådana utvecklingstrender är elektrifiering av trafiken och övergång till att använda värmepumpar i uppvärmningen av hus. I båda fallen är det i allmänhet också fråga om att de utsläpp som motsvarande funktioner orsakar överförs till sektorn för utsläppshandeln.

2 Nuläge

I Finland har den lagstiftning som hör samman med klimatpolitiken utvecklats gradvis och återspeglar skyldigheterna i internationella avtal och EU:s lagstiftning. De flexibla mekanismer som ingår i Kyotoprotokollet och utnyttjandet av dem har det stiftats en egen lag om. Också genomförandet av EU:s utsläppshandelsdirektiv har krävt nationell lagstiftning. EU:s direktiv om avskiljning och lagring av koldioxid har genomförts genom nationell lag.

Lagstiftningen om begränsning av klimatförändringen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln är däremot mycket spridd och branschspecifik. I fråga om anpassningsåtgärderna Det finns ingen övergripande eller samlande lagstiftning som gäller anpassningsåtgärderna. I sektorslagstiftningen ingår det dock vissa skyldigheter som gäller anpassningsåtgärder.

Den lagstiftning som gäller energisektorn har utvidgats under de senaste åren bl.a. som en följd av EU:s aktivare energipolitik. Lagstiftningen inom energisektorn hör på många

sätt också samman med klimatpolitiken: t.ex. den lagstiftning som gäller främjande av förnybar energi inverkar också klart på utsläppsutvecklingen inom energisektorn.

2.1 Lagstiftning

2.1.1 Regleringen och styrningen av begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen inom olika förvaltningsområden

I nationell lagstiftning som gäller verksamhet som inte omfattas av utsläppshandeln kan man urskilja flera författningar som inverkar på begränsningen av utsläppen av växthusgas eller bibehållandet och utökningen av kolsänkor som begränsar klimatförändringen. Genom den lagstiftning som gäller bl.a. trafiken, markanvändning och byggande, jord- och skogsbruket, avfallsbranschen och miljöskyddet kan man åtminstone indirekt inverka på begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den t.ex. i form av skyldigheter som gäller hållbar utveckling och främjande av energi- och materialeffektivitet. Inom vattenbranschen finns det en hel del bestämmelser som har direkt anknytning till anpassningen till klimatförändringen.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik skapar verksamhetsramar för de åtgärder som anknyter till jordbruket, vilket gör att det nationella spelrummet blir begränsat. I Finland baserar sig främjandet av miljömålen för jordbruket framför allt på ekonomiska stödssystem. De viktigaste stöden är de stöd som helt och hållet finansieras av EU (de s.k. direktstöden) samt kompensationsbidraget och miljöstödet för jordbruket, vilka finansieras delvis av EU. Stödformerna inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik kompletteras med nationella stöd, av vilka de viktigaste är det nationella stödet till södra Finland och det nordliga stödet. Näringslivet, miljön, selsättningen samt mer omfattande sociala och ekonomiska förhållanden inom EU:s landsbygdsområden stöds med hjälp av åtgärder för utveckling av landsbygden (programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland). För närvarande håller det på att utarbetas ett nytt program för perioden 2014—2020. En betydande del av lands-

bygdsutvecklingsprogrammets medel är styrda till kompensationsbidraget och jordbrukets miljöstöd. För begränsningen av klimatförändringen kan t.ex. de bestämmelser som gäller stödberättigad åkerareal anses vara centrala, eftersom de indirekt inverkar på förändring av markanvändningen. Till jordbrukets miljöstöd och stöd för utveckling av landsbygden har också ofta hört kriterier som gäller hållbar utveckling eller hållbart utnyttjande av förnybara naturresurser. Som viktiga bestämmelser för begränsningen av växthusgasutsläpp från jordbruket kan också betraktas bestämmelser vars syfte är att begränsa utsläpp i vattnen av nitrater från jordbruket (statsrådets förordning 931/2000). Gårdsbruksenheternas energieffektivitet främjas genom energiprogrammet för gårdsbruksenheter. Energiprogrammet för gårdsbruksenheter erbjuder gårdsbruksenheter mångsidiga tjänster för främjande av energibesparing och energieffektivitet. Energiprogrammet kommer att vara en del av programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014—2020.

Finlands nationella skogsprogram 2015 (Statsrådets principbeslut den 16 december 2010) täcker i bred omfattning skogsbrukssektorns klimatfrågor. Betydande beröringspunkter med förverkligandet av klimatomålen är t.ex. den centrala roll som biobränslen från skogen har för ökad användning av förnybara energikällor samt skogarnas betydelse som s.k. kolsänkor. Enligt programmet har man för avsikt att främja skogarnas kolsänkeeffekt och anpassning till klimatförändringen bl.a. genom att sörja för skogarnas goda produktionsförmåga och genom att förhindra stormskador och andra skogsskador. Skogens anpassning till klimatförändringen får dessutom stöd av lagen om bekämpning av skogsskador (1087/2013). Syftet med den lagen är att upprätthålla skogarnas goda hälsa och bekämpa skogsskador. Också i finansieringslagstiftningen om ett hållbart skogsbruk kan man se beröringspunkter med skogarnas bindande av kol och anpassningen till klimatförändringen bl.a. när det gäller trygghet av en hållbar träproduktion, stödjande av skörd av energiträd och upprätthållande av skogarnas biologiska mångfald.

Lagstiftningen om avfallsbranschen har också tydliga beröringspunkter med klimatpolitiken. Genom att minska mängden avfall som deponeras på avstjälningsplatser och öka återvinningen av avfall går det att inverka på utsläppsutvecklingen inom avfallsbranschen. De viktigaste regleringsinstrumenten när det gäller detta är avfallslagen (646/2011) och de förordningar som utfärdats med stöd av den, såsom statsrådets förordning om avfall (179/2012). Som exempel kan också nämnas statsrådets förordning om avstjälningsplatser (331/2013), genom vilken deponering av organiskt avfall på avstjälningsplatser begränsas. Genom bestämmelserna om avstjälningsplatser är avsikten att frångå deponeringen av biologiskt nedbrytbart och övrigt organiskt avfall och övergå till att i allt större grad återvinna avfall både som material och som energi. Deponeringen av avfall på avstjälningsplatser försöker man minska också genom avfallsskatt.

Utsläppen av fluorerade växthusgaser, dvs. F-gaser, har ökat de senaste åren som en följd av ökad användning. De ämnen som hör till F-gaserna är starka växthusgaser. I Finland kommer utsläppen av F-gaser från kyl- och luftkonditioneringsanläggningar, aerosoler, cellplastprodukter, eldistributionsanläggningar och en mängd andra mindre utsläppskällor. Utsläppen uppkommer i samband med att anläggningarna och produkterna tillverkas, används och tas ur bruk. Bestämmelser om skyldigheter i samband med underhåll av anläggningar som innehåller ämnen som bryter ned ozonskiktet samt vissa fluorerade växthusgaser finns i statsrådets förordning 452/2009.

Utsläppen av växthusgaser från trafiken kan begränsas genom att minska utsläppen från privatbilismen med hjälp av olika skatter och avgifter. Utöver rent fiskala mål styrs konsumenterna med hjälp av lagstiftningen om fordonsbeskattning att välja bilmodeller som förbrukar lite bränsle för att koldioxidutsläppen och energiåtgången ska minska. Också bl.a. genom incitament som gäller utvecklingen av kollektivtrafiken kan man inverka på trafikarbetet och därmed på mängden utsläpp från trafiken. Enligt statsrådets trafikpolitiska redogörelse måste man vid planeringen av trafik- och kommunikations-

infrastrukturen också beakta aspekter som har att göra med anpassningen till klimatförändringen.

Lagstiftningen om markanvändning och byggande har stor betydelse för både begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den. I markanvändnings- och bygglagen (132/1999) kan man se att dessa faktorer indirekt kommer fram t.ex. genom de mål som styr planläggningen och som gäller en fungerande, ekonomisk och ekologiskt hållbar samhällsstruktur. Krav på energieffektivitet vid byggande samt planering av en enhetlig samhällsstruktur kan anses främja också målet att begränsa klimatförändringen. De bestämmelser om dagvattenhanteringen som har föreslagits (RP 218/2013 rd) och för närvarande är under behandling har för sin del betydelse också för anpassningen till klimatförändringen. Också genom de riksomfattande mål för områdesanvändningen som sätts upp med stöd av markanvändnings- och bygglagen kan man i betydande grad främja anpassningen till klimatförändringen. I de gällande målen från 2008 har denna fråga beaktats som en prioriterad fråga. I den revidering av målen som gjordes då nämndes som viktiga frågor med tanke på anpassningen till klimatförändringen att områden med översvämningsrisk ska beaktas och att förbättringar ska göras för ökande stormar, störtregn och tätortsöversvämnningar.

I den nationella lagstiftningen ingår flera författningar som anknyter till effektiv och hållbar energiproduktion. De grundar sig till stor del på EU:s lagstiftning. I lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013) fastställs kriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen i enlighet med det så kallade RES-direktivet (2009/28/EY) om främjande av användning av energi från förnybara energikällor samt nationella förfaranden för att visa att kriterierna uppfylls. Myndighetsuppgifter enligt lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen sköts av Energimyndigheten. När det gäller trafiken föreskrivs det om den nationella skyldigheten att tillhandahålla biodrivmedel i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007). Också i och med lagen om stöd till produktionen av el från förnybara energikällor (1396/2010) har det

strävt efter att främja en ökad användning av förnybar energi genom att skapa ett kostnadseffektivt tariffsystem som fungerar på marknadens villkor.

Vid arbets- och näringsministeriet bereds för närvarande det nationella genomförandet av direktivet om energieffektivitet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG). Genom lagen om energicertifikat för byggnader (50/2013) genomfördes å sin sida direktivet om byggnaders energiprestanda (2002/91/EG). Målet med direktivet är att minska koldioxidutsläppen genom att förbättra byggnaders energiprestanda. I lagen om krav på ekodesign för och energimärkning av produkter (1005/2008) ställs det krav som förbättrar energieffektiviteten för produkter som det anges grupp-specifika krav för i Europeiska unionens lagstiftning.

Klimatfrågor beaktas också i samband med att myndigheterna fattar beslut om offentlig upphandling. Statsrådet utfärdade den 8 april 2009 ett principbeslut om främjande av hållbara val vid offentlig upphandling. Dess syfte var att minska miljöbelastningen och klimateffekterna från den offentliga sektorn. Principbeslutet ersattes den 13 juni 2013 av statsrådets principbeslut om främjande av hållbara miljö- och energilösningar (cleantech-lösningar) vid offentlig upphandling.

2.1.2 Vissa författningar som har samband med begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den

Lagen om avskiljning och lagring av koldioxid

Syftet med avskiljning och permanent geologisk lagring av koldioxid är att minska den mängd koldioxid som släpps ut i atmosfären, vilket i sin tur syftar till att avvärja risken för en klimatförändring. År 2012 stiftades lagen om avskiljning och lagring av koldioxid (416/2012), genom vilken man genomförde de centrala delarna av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets

direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006.

Målet med lagen är att säkerställa att avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid, vilket görs för att avvärja en klimatförändring, genomförs på ett sätt som är säkert för miljön och människors hälsa. Lagring av koldioxid i geologiska formationer inom Finlands territorium eller i Finlands ekonomiska zon förbjöds genom lagen, eftersom Finland enligt nuvarande vetenskap inte har sådana i direktivet avsedda geologiska formationer där avskild koldioxid kan lagras permanent och säkert. Förbudet kan ses över på nytt när tekniken för avskiljning och lagring av koldioxid har utvecklats och om nya utredningar visar att geologisk lagring av koldioxid är möjlig inom Finlands territorium eller ekonomiska zon.

Lagen om hantering av översvämningsrisker, vattenlagen och dammsäkerhetslagen

Anpassningen till klimatförändringen kommer särskilt tydligt fram när det gäller beredskapen för översvämningar. I 7 § i lagen om hantering av översvämningsrisker (620/2010) föreskrivs det om preliminär bedömning av översvämningsrisker, som görs utifrån de uppgifter som finns om tidigare inträffade översvämningar och tillgänglig information om hur klimatet och vattenförhållandena har förändrats med beaktande också av hur klimatet förändras på lång sikt. Ett område där det på grundval av en sådan bedömning konstateras föreligga möjliga betydande översvämningsrisker, eller där sådana kan förväntas uppstå, anges som område med betydande översvämningsrisk. Vid bedömning av hur betydande översvämningsrisken är beaktas sannolikheten för översvämningen samt ur allmän synpunkt ogynnsamma följder som översvämningen eventuellt orsakar (t.ex. långvariga avbrott i ekonomisk verksamhet som tryggar samhällets vitala funktioner och långvariga eller omfattande ogynnsamma följder för miljön) samt regionala och lokala omständigheter.

I lagen finns också bestämmelser om planer för hantering av översvämningsrisker,

som ska utarbetas för varje avrinningsområde med ett eller flera angivna områden med betydande översvämningsrisk och för kustområden med betydande översvämningsrisk. Dessutom ska kommunen utarbeta en riskhanteringsplan för områden som har angetts som områden med betydande risk för dagvattenöversvämningar. I en riskhanteringsplan ska för varje område med betydande översvämningsrisk anges mål för hanteringen av översvämningsrisker och åtgärder som syftar till att uppnå målen. Om det med hänsyn till de övergripande omständigheterna anses ändamålsenligt ska det vid valet av åtgärder strävas efter att minska sannolikheten för översvämningar och att använda andra metoder att hantera översvämningsrisker än sådana som baserar sig på översvämningssskydds-konstruktioner. I riskhanteringsplanen ska det redogöras för kostnaderna och nyttan samt prioriteringsordningen i fråga om åtgärderna.

Vattenlagen (587/2011) innehåller bestämmelser om regleringen av vattendrag. Det är möjligt att se över tillståndsvillkoren för vattenhushållningsprojekt till följd av ändrade förhållanden. Bestämmelser i vattenlagen som främjar anpassningen är också bl.a. bestämmelserna om möjligheten att i speciella situationer inom vattenförsörjningen leverera vatten också för sådan användning som inte avses i tillståndet att ta vatten och att begränsa den vattentäkt som får tas ur en vattentäkt på grund av långvarig torra eller någon annan jämförbar orsak.

I utvecklingen av vattenlagstiftningen har i synnerhet anpassningen till klimatförändringen varit viktig under de senaste tio åren. Den har beaktats vid beredningen av vattenlagen, lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004), lagen om hantering av översvämningsrisker och dammsäkerhetslagen (494/2009). Behoven av anpassning har lyfts fram också i den pågående revideringen av lagstiftningen om vattentjänster och ändringen av vattenlagen.

Syftet med dammsäkerhetslagen är att garantera säkerheten i samband med anläggande, underhåll och drift av dammar samt att minska den skaderisk som dammar medför. Vid beredningen av lagen beaktades i syn-

nerhet behoven av att reagera på förändringar i klimatet och vattenförhållandena.

Lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart

Utsläppshandeln regleras nationellt genom lagen om utsläppshandel (311/2011) och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010). Den nuvarande lagen om utsläppshandel gäller handelsperioden 2013—2020. Genom den genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapsystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. I lagen finns bestämmelser om tilldelning, registrering, överlåtelse och överlämnande av utsläppsrätter, det tillstånd för utsläpp av växthusgaser som krävs av anläggningar som hör till lagens tillämpningsområde samt om pålitlig övervakning av utsläppen.

De största förändringarna som den nya lagen om utsläppshandel förde med sig jämfört med den tidigare lagen gällde bestämmandet av den totala kvantiteten utsläppsrätter och tilldelningen av utsläppsrätterna. Enligt lagen bestämmer Europeiska kommissionen den totala årliga kvantiteten utsläppsrätter för EU:s utsläppshandelssektor i enlighet med bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet. Den metod för tilldelning av utsläppsrätter som i första hand tillämpas från ingången av 2013 är auktionering. Avsikten är att över hälften av utsläppsrätterna ska bli tilldelade genom auktion. De utsläppsrätter som inte auktioneras ut tilldelas verksamhetsutövarna gratis enligt harmoniserade tilldelningsgrunder. Europeiska kommissionen antog den 27 april 2011 ett beslut (2011/278/EU) om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i utsläppshandelsdirektivet (det s.k. beslutet om gratis tilldelning, som genomfördes genom statsrådets förordning 30/2012). Vid ingången av 2012 övergick man från ett nationellt register över utsläppsrätterna till EU:s gemensamma register i enlighet med utsläppshandelsdirektivet.

Genom lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Liksom den allmänna utsläppshandeln baserar sig också utsläppshandeln för luftfarten på utsläppsrätter som ingår i ett handelssystem. Den första handelsperioden enligt flygutsläppsdirektivet inleddes 2012, och den andra handelsperioden inleddes den 1 januari 2013 och avslutas den 31 december 2020. Myndighetsuppgifterna enligt lagen sköts i Finland av Trafiksäkerhetsverket och Energimyndigheten.

Lagen om användning av Kyotomekanismerna

I lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007) föreskrivs det om administrativa ramar för deltagande i projektverksamhet enligt Kyotoprotokollet och i utsläppshandel enligt protokollet. Dessutom föreskrivs det att det register som har upprättats genom lagen om utsläppshandel ska vara det nationella register som genomförandet av Kyotoprotokollet förutsätter. Kyotoprotokollet gör det möjligt att använda s.k. Kyotomekanismer. Genom dessa mekanismer kan ett land genomföra sådana åtgärder som syftar till att minska utsläpp och öka kolsänkor i länder där man med tanke på helheten kan påverka utsläppen eller kolsänkorna på ett ekonomiskt fördelaktigare sätt, i stället för att genomföra dem i det egna landet. Samtidigt är målet att stödja hållbar utveckling i det land där projektet genomförs. Genom Kyotomekanismerna kan en stat skaffa fler s.k. utsläppsenheter, som gör att staten till motsvarande kvantitet får överskrida sin egen utsläppskvot. På motsvarande sätt kan en stat också sälja den del av sin utsläppskvot som är obehövlig. Två av mekanismerna, gemensamt genomförande och internationell utsläppshandel, är möjliga att använda industriländer emellan, medan den tredje av mekanismerna, mekanismen för en ren utveckling, kräver åtgärder i ett utvecklingsland.

2.2 Praxis

2.2.1 Nuvarande praxis för planering av klimatpolitiken

De huvudsakliga planerna för klimatpolitiken är för närvarande den nationella energi- och klimatstrategin från 2013 (SRR 2/2013 rd), den nationella strategin för anpassning till klimatförändringen från 2005 (jord- och skogsbruksministeriets publikationer 1/2005, på finska) och flera sektorsspecifika strategier för begränsning av klimatförändringen och anpassning till den som har utarbetats vid olika ministerier. För närvarande pågår dessutom beredningen av en energi- och klimatfärdplan fram till 2050 och revideringen av den nationella strategin för anpassning till klimatförändringen. Det har också utarbetats särskilda strategier för utnyttjande av de flexibla mekanismerna enligt lagen om användning av Kyotomekanismerna i verkställigheten av den nationella klimatpolitiken.

Att energi- och klimatstrategier ska utarbetas har man kommit överens om i flera regeringsprogram. Regeringens energi- och klimatpolitiska ministerarbetsgrupp ansvarar inom statsrådet för beredningen och verkställigheten av energi- och klimatstrategin. Ministerarbetsgruppen består av ett kontaktnät bestående av tjänstemän från ministerierna. I kontaktnätet ingår representanter för arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet och miljöministeriet. I principbeslutet om ordnande av klimatpolitiska myndighetsfunktioner inom statsförvaltningen som statsrådet antog 2003 konstateras att varje ministerium för sin egen del ansvarar för beredningen och verkställigheten av strategin och bedömningen av effekterna samt genomförandet av de utredningar som behövs.

De heltäckande energi- och utsläppsscenarioer som står som bakgrund till energi- och klimatstrategin relaterar till en bedömning av den tekniska utvecklingen och också till en samhällsekonomisk granskning. Enskilda åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser kan granskas i begränsad omfattning, men det är ändamålsenligt att beräkna den

sammantagna effekten av en mer omfattande helhet, såsom energi- och klimatstrategin på en gång. Vid beredningen av energi- och klimatstrategin har detta skötts så att arbets- och näringsministeriet har samlat ihop ministeriernas synpunkter till ett scenario, och sedan har man med hjälp av modeller från Teknologiska forskningscentralen VTT och Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) beräknat de behövliga ekonomiska konsekvensanalyserna. Miljökonsekvenserna, såsom effekterna på övriga utsläpp i luften, har bedömts i den miljökonsekvensbedömning som gjorts för strategin.

Ministerierna har sinsemellan kommit överens om gemensamma utgångspunkter och specialvillkor för beredningen av strategin. Varje ministerium har gjort en bedömning av utvecklingen inom den egna sektorn. Ministerierna har granskat kostnadseffektiva åtgärder för minskning av växthusgasutsläpp inom den egna sektorn, och därefter har åtgärderna samordnats. Expertinstitut har deltagit i beredningen, verkställigheten och uppföljningen av verkställigheten av strategin genom att framställa behövliga rapporter. Verkställigheten av strategin har samordnats av arbets- och näringsministeriet.

Statsrådet godkände 2009 en framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken som ska staka ut vägen till ett utsläppsnålt Finland 2050 (SRR 8/2009 rd). Redogörelsen gäller såväl bekämpning av klimatförändringen som anpassning till den. I redogörelsen anges som mål att Finlands utsläpp av klimatpåverkande gaser ska minskas med minst 80 procent från 1990 års nivå fram till 2050 som en del av det internationella samarbetet. Som stöd för detta är avsikten att på lång sikt övergå till ett i praktiken utsläppsfritt energisystem och utsläppsfri persontrafik på väg. För redogörelsen utarbetades genom en process i flera faser fyra olika modellscenarier som beskriver möjliga vägar mot ett utsläppsnålt Finland. De delområden som ingår i scenarierna är bl.a. nästan utsläppsfri energiproduktion och byggande av nollenergihus, teknisk utveckling inom industrin, ökad andel förnybar energi, styrmedel för trafiken, ändringar av konsumtionsvanorna av livsmedel och inom lantbruket samt ökad

återvinning av avfall och användning av avfall för energiproduktion.

Med hjälp av regeringens berättelse om åtgärder (efter 2012 regeringens årsberättelse) har riksdagen haft möjlighet att följa vilka åtgärder statsrådet har vidtagit med anledning av de ståndpunkter som riksdagen framfört i samband med behandlingen av redogörelserna. Så har man förfarit i synnerhet i fråga om klimat- och energistrategin från 2008 och statsrådets framtidsredogörelse från 2009.

En strategi för anpassning till klimatförändringen har utarbetats som en separat och övergripande utredning. Anpassningsstrategin, som utarbetades 2005, bereddes under ledning av jord- och skogsbruksministeriet i samarbete med övriga ministerier. I beredningen av anpassningsstrategin deltog utöver jord- och skogsbruksministeriet företrädare för kommunikationsministeriet, handels- och industriministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, utrikesministeriet samt Meteorologiska institutet och Finlands miljöcentral. Ministerierna har svarat för granskningarna av det egna området.

Vid beredningen av anpassningsstrategin har man tagit stöd av befintliga forskningsdata samt experters bedömningar och åsikter. I beredningen av strategin deltog utöver de som tidigare nämnts ett antal inhemska ledande forskare i klimatförändringen och dess konsekvenser, övriga experter samt representanter för olika branscher.

Anpassningsstrategin beskriver klimatförändringens konsekvenser för följande sektorer: jordbruks- och livsmedelsproduktion, skogsbruk, fiskeri, renhushållning, viltnäring, vattenresurser, naturens mångfald, industri, energi, trafik, områdesanvändning och samhällen, byggande, hälsa, turism och användning av naturen för rekreatiönsändamål samt försäkringsverksamhet. I strategin presenteras bedömningar av vår nuvarande förmåga att anpassa oss till klimatförändringen samtidigt som det skisseras upp åtgärder genom vilka anpassningen kan förbättras. Strategin utvärderas och uppdateras under åren 2013—2014 under ledning av jord- och skogsbruksministeriet. Syftet med strategin är att stärka förmågan att hantera de risker som hör samman med klimatförändringen och öka

samhällets anpassningsförmåga till klimatförändringen och därigenom minska de kostnader som klimatförändringen orsakar samhället.

Kommunikationsministeriet har antagit ett klimatpolitiskt program för sitt förvaltningsområde för perioden 2009—2020, och miljöministeriet har antagit ett program för anpassning till klimatförändringen inom miljöförvaltningen för perioden 2011—2012. Också jord- och skogsbruksministeriet har för sitt förvaltningsområde utarbetat ett eget verksamhetsprogram för anpassning till klimatförändringen för perioden 2011—2015.

2.2.2 Uppföljnings- och rapporteringspraxis inom klimatpolitiken

Övervakning av utsläppen av växthusgaser

Övervakningen i anknytning till klimatförändringen gäller i första hand utsläppen av växthusgaser, som är den främsta anledningen till klimatförändringen. FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet samt EU:s klimatpolitik innehåller ett stort antal skyldigheter att rapportera. Mängden utsläpp av växthusgaser har rapporterats redan sedan 1990-talet både internationellt och i EU:s medlemsländer. Inventariemetoderna och dattensamlingen har utvecklats mycket under årens gång. I Finland har det i enlighet med kraven i Kyotoprotokollet inrättats ett nationellt system för rapportering av utsläpp av växthusgaser (det s.k. nationella systemet), som koordineras av Statistikcentralen. Flera andra expertinstitut, såsom Finlands miljöcentral, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi och Skogsforskningsinstitutet, deltar i det. Inventeringen har reglerats av de beslut som fattats i mötena mellan parterna i FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet samt de beslut som fattats i Europeiska unionen om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och verkställigheten av Kyotoprotokollet (Europaparlamentets och rådets beslut 280/2004/EG om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet, nedan *EU:s beslut om en*

övervakningsmekanism, samt kommissionens beslut 2005/166/EG om tillämpningsföreskrifter för det tidigare) Rapportering och verifiering av utsläppen inom utsläppshandelssektorn sker via ett separat system.

Statistikcentralen samlar årligen in de utsläppsdata som ska sändas till FN:s klimatkonventionens sekretariat och EU-kommissionen. Dessa utsläppsdata finns tillgängliga på Statistikcentralens webbsidor om inventeringen av växthusgaser. På webbsidorna finns också de rapporter som ska sändas till klimatkonventionens sekretariat och kommissionen samt tabeller med siffror över utsläppen. Statistikcentralen sammanställer dessutom årligen en inventarierapport på finska. Utöver mängden utsläpp av växthusgaser rapporteras det om s.k. kolsänkor, dvs. utsläppen och sänkorna inom markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-sektorn). Rapporteringen om kolsänkorna ingår i inventeringen av utsläppen av växthusgaser.

Rapportering om politiska åtgärder

Rapporteringen om åtgärderna inom klimatpolitiken görs med stöd av flera olika skyldigheter. EU:s tidigare gällande beslut om en övervakningsmekanism, som hörde samman med verkställigheten av Kyotoprotokollet i EU, krävde att medlemsstaterna vartannat år utarbetar en rapport till EU-kommissionen om politiska åtgärder som ska genomföras och har genomförts (en s.k. Policies and Measures-rapport). Den s.k. landsrapport som enligt FN:s klimatkonvention ska utarbetas vart fjärde år innehåller också ett kapitel om politiska åtgärder och utvärdering av dem i enlighet med de anvisningar som ges i FN:s klimatkonvention.

Politiska åtgärder som an knyter till klimatpolitiken rapporteras det om också med stöd av flera andra EU-direktiv. Centrala rapporteringsskyldigheter som gäller energieffektivitet anges i direktivet om energieffektivitet (2012/27/EU, artikel 24) samt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. Bestämmelser om rapportering om politiska åtgärder finns också i artikel 22 i det s.k. RES-direktivet om främjande av användning av energi från för-

nybara energikällor. Artikeln innehåller en skyldighet för varje medlemsstat att senast den 31 december 2011 och därefter vartannat år lämna in en rapport till kommissionen om hur främjandet och användningen av energi från förnybara energikällor utvecklas.

Skyldigheterna att rapportera om politiska åtgärder har ansenligt mycket gemensamt. Nationellt har rapporteringen genomförts i separata arbetsgrupper. Exempelvis rapporten om politiska åtgärder i enlighet med EU:s beslut om en övervakningsmekanism utarbetades under ledning av arbets- och näringsministeriet i en arbetsgrupp bestående av representanter för alla ministerier, och beredningsarbetsgruppen för den sjätte landsrapporten har letts av Statistikcentralen.

Ministerierna följer också upp sina egna politiska åtgärder. Kommunikationsministeriet rapporterar t.ex. om verkställigheten av sitt klimatpolitiska program i särskilda rapporter och med hjälp av statistik. Miljöministeriet har i sin tur sammanställt de viktigaste klimatpolitiska åtgärderna i en tabell som bilaga till verksamhets- och ekonomiplanen.

Nya skyldigheter i fråga om rapporteringen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information på nationell nivå och unionsnivå som är relevant för klimatförändringen och om upphävande av beslut nr 280/2004/EG, nedan *EU:s förordning om en övervakningsmekanism*, som trädde i kraft 2013, medförde en del preciseringar av skyldigheten att rapportera. På de politiska åtgärdernas nivå är den mest betydande ändringen att den nya förordningen om en övervakningsmekanism kräver att medlemsländerna och kommissionen inrättar ett nationellt system som motsvarar systemet för beräkning av växthusgaser. Systemet innebär att medlemsstaterna ska rapportera om politiska strategier och åtgärder, eller grupper av åtgärder, och prognoser för antropogena utsläpp av växthusgaser från källor och upptag i sänkor (artikel 14). Förordningen kräver dessutom rapportering om anpassningsåtgärder vart fjärde år.

För närvarande bereds vissa ändringar av EU:s förordning om en övervakningsmekanism. Ändringarna gäller bl.a. det tekniska genomförandet av den andra åtagandeperioden för Kyotoprotokollet. Också kommissionens verkställighetsbeslut 2005/166/EG som hör samman med EU:s beslut om en övervakningsmekanism, som tidigare var i kraft, kommer att upphävas i och med en ny förordning som gäller verkställigheten av övervakningsmekanismen. Förordningen, som har beretts av kommissionen, avses träda i kraft sommaren 2014.

Europaparlamentets och rådets beslut nr 529/2013/EU om bokföringsregler för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och om information beträffande åtgärder som rör dessa verksamheter trädde också i kraft sommaren 2013. Beslutet gäller utvecklingen av rapporteringen om LULUCF-sektorn (markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk). Ikraftträdandet av beslutet innebär ett krav på att rapporteringen om sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk utvecklas i synnerhet i fråga om utsläpp från marken.

Vid förhandlingarna under FN:s klimatkonvention har det avtalats om så kallade tvåårsrapporter (Biennial Report). Första gången sådana rapporter ska lämnas in är 2014. Finland har berett rapporten som en del av beredningen av den sjätte landsrapporten. Beredningen av tvåårsrapporterna styrs av anvisningarna till FN:s klimatkonvention (beslut 19/CP.18).

Också EU:s ansvarsfördelningsbeslut medför behov av att utveckla rapporteringen. Övervakningen av utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln och uppföljningen av hur målen för minskning av dessa uppnås kommer att kräva nya arrangemang. Den nationella verkställigheten av ansvarsfördelningsbeslutet har beretts av den s.k. ansvarsfördelningsarbetsgruppen, som har sammanställt en rapport om ärendet (Arbets- och näringsministeriets publikationer, Energi och klimat 27/2013, på finska).

2.2.3 Myndigheternas verksamhet i klimatpolitiken

Statsrådet antog 2003 ett principbeslut om ordnande av klimatpolitiska myndighetsfunktioner inom statsförvaltningen. Principbeslutet baserar sig på handels- och industriministeriets betänkande från kommittén för klimatpolitiska myndighetsfunktioner från 2002 (KTM työryhmä- ja toimikuntaraportteja 15/2002). Arbetsfördelningen av förvaltningen av Kyotomekanismerna grundar sig på ett betänkande från en arbetsgrupp för förvaltning av mekanismerna (KTM julkaisuja 3/2005). För beredningen av nationella klimatpolitiska strategier och övriga riktlinjer svarar i enlighet med principbeslutet en energi- och klimatpolitisk ministerarbetsgrupp som tillsatts av statsrådet. Ett kontaktnät av tjänstemän som representerar olika ministerier bistår i samordningen av klimatpolitiken. Arbets- och näringsministeriet svarar för samordningen av verkställigheten av klimatstrategin. Miljöministeriet i sin tur bereder och samordnar Finlands ståndpunkter i internationella klimatförhandlingar och är nationell kontaktmyndighet i kontakterna med klimatkonventionens sekretariat och Europeiska kommissionen.

I principbeslutet dras det upp riktlinjer för fördelningen av myndighetsuppgifterna också när det gäller att göra bl.a. inventarier, statistik och internationella rapporter som an knyter till klimatpolitiken. I beslutet utses Statistikcentralen till nationell enhet för inventering av växthusgaser. Också vissa andra expertinstitut deltar i inventeringarna. I principbeslutet definieras också olika myndigheters roll när det gäller utsläppshandeln och verksamhet som hör samman med de s.k. Kyotomekanismerna. I dessa uppgifter deltar både statsrådet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet och Energimarknadsverket (nuvarande Energimyndigheten).

Jord- och skogsbruksministeriet har svarat för samordningen av beredningen av anpassningsstrategier. I ovannämnda principbeslut sägs ingenting om skötseln av myndighetsfunktioner som gäller anpassningen till klimatförändringen.

Enligt 21 § 5 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) ansvarar arbets- och

näringsministeriet för energipolitiken och sammanjämkningsen av den nationella beredningen och genomförandet av klimatpolitiken. I reglementet för statsrådet nämns ingenting om ministeriets övriga uppgifter i klimatpolitiken.

Den nationella verkställigheten av ansvarsfördelningsbeslutet från 2009, som gäller den sektor som inte omfattas av EU:s utsläppshandel, medför vissa nya myndighetsuppgifter och behov av ändringar i skötseln av myndigheternas nuvarande uppgifter. Dessa frågor har dryftats i den ovannämnda ansvarsfördelningsarbetsgruppens slutrapport. De nya myndighetsuppgifter som följer på ansvarsfördelningsbeslutet har att göra med uppföljningen av det nationella målet för minskning av utsläpp i enlighet med beslutet (t.ex. överlämnande av en plan till kommissionen om eventuella brister som kommer fram i samband med uppföljningen och de åtgärder som behövs för att korrigera dem) samt användningen av flexibla mekanismer i enlighet med beslutet.

2.2.4 Klimatpanelen

I framtidsredogörelsen om klimat- och energipolitik från 2009 ingick en rekommendation om att tillsätta en oberoende och tvärvetenskaplig expertgrupp. Enligt redogörelsen ska gruppen följa den klimatologiska, klimattekniska och klimatpolitiska utvecklingen samt lämna statsrådet rapporter och rekommendationer till stöd för beslutsfattandet. I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram skrevs följande in om att tillsätta en klimatpanel: "I enlighet med den klimat- och energipolitiska framtidsredogörelsen ska en tvärvetenskaplig och oberoende klimatpanel tillsättas för att följa genomförandet och effekterna av strategin."

Miljöministeriet tillsatte den 1 december 2011 en klimatpanel för en första tvåårsperiod. Klimatpanelens främsta mål är att främja dialogen mellan vetenskapen och politiken i klimatfrågor och att stärka det tvärvetenskapliga greppet i klimatvetenskaperna. Klimatpanelen består av tretton medlemmar och assisteras av fyra sekreterare.

Panelen har självständigt kunnat välja aktuella teman att behandla både i sina rapporter och i sina utlåtanden. Dessutom har de centrala, behöriga aktörer (ministerier, arbetsgrupper) som deltar i beredningen av klimatpolitiken kunnat föreslå uppdrag för panelen. Panelen har självständigt valt sina projekt, men de formella projektbesluten har fattats av miljöministeriet. Fram till november 2013 hade panelen producerat sex rapporter, varav en gällde beredningen av klimatlagen.

Miljöministeriet tillsatte i mars 2014 Klimatpanelen för en andra verksamhetsperiod, som sträcker sig till slutet av år 2015.

2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.3.1 Internationella avtal

FN:s klimatkonvention undertecknades i New York den 9 maj 1992 och har hittills ratificerats av 195 stater. Konventionen drar upp linjer för det internationella samarbetet i begränsningen av klimatförändringen och dess negativa konsekvenser, men konventionen innehåller inga numeriska förpliktelser för minskningen av utsläpp. De i-länder som är avtalsparter är dock skyldiga att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser.

Ramkonventionens viktigaste instrument är Kyotoprotokollet, som undertecknades den 11 december 1997 och trädde i kraft den 16 april 2005. Rysslands ratificering av protokollet var avgörande för att det skulle träda i kraft. Protokollet har 192 stater som avtalsparter. Förenta staterna har undertecknat protokollet men inte ratificerat det, och Kanada drog sig ur protokollet i december 2011. Under protokollets första åtagandeperiod 2008—2012 åtog sig industriländerna minskningar av växthusgasutsläpp på olika nivåer. EU-länderna åtog sig att minska utsläppen med 8 procent från 1990 års nivå fram till 2012.

I Doha i december 2012 enades protokollets avtalsparter om att förlänga Kyotoprotokollet till 2020. Den geografiska täckningen

för den andra åtagandeperioden blev betydligt mindre än för den första. De ändringar av protokollet som man avtalade om i Doha träder i kraft när 144 parter har godtagit avtalet. EU har inlett beredningen av sitt eget ratificeringsbeslut. Finland och EU har ratificerat både ramkonventionen och Kyotoprotokollet. Kyotoprotokollet har verkställts i Finland bl.a. genom lagen om Kyotomekanismerna, utrikesministeriets förordning om projekt enligt mekanismen för ren utveckling (915/2007) och miljöministeriets förordning om projekt för gemensamt genomförande (913/2007).

Inom ramen för klimatkonventionen förhandlas det för närvarande om ett nytt övergripande avtal som man kan få alla länder att förbinda sig till. Avsikten är att nå en lösning om avtalet 2015 och att det ska träda i kraft 2020. Vid förhandlingarna försöker man dessutom hitta lösningar för att minska utsläppen ytterligare redan innan 2020.

2.3.2 Europeiska unionen

Mål

EU har som mål att klimatet inte ska värmas upp med mer än två grader celsius. Europeiska rådet har satt upp som långsiktigt mål att minska EU:s utsläpp av växthusgaser med 80–95 procent jämfört med 1990 års nivå fram till 2050. Detta är i linje med rekommendationerna i den fjärde utvärderingsrapporten från FN:s klimatpanel.

EU:s nuvarande verksamhetsram för klimatmål kallas för 2020-målen. De bestämdes som en del av EU:s klimat- och energipaket 2008 (EUT L 140, 5.6.2009). De viktigaste delarna av paketet är en reform av utsläppshandelssystemet, uppsättande av bindande skyldigheter för minskning av utsläpp för sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln (ansvarsfördelningsbeslutet) samt bindande landsvisa mål för användningen av förnybar energi. De s.k. 2020-mål som hör till författningshelheten är minskning av växthusgasutsläppen med 20 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivå, ökning av andelen förnybara energikällor till 20 procent av EU:s energiförbrukning samt minskning

av energiförbrukningen med 20 procent jämfört med prognoserna. EU:s oberoende mål att till 2020 minska utsläppen med 20 procent från 1990 års nivå verkställs och fördelas mellan de anläggningar som hör till EU:s utsläppshandelssystem, dvs. utsläppshandelssektorn, och utsläppskällorna inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. EU har som mål att minska utsläppen från utsläppshandelssektorn med 21 procent från 2005 års nivå fram till 2020.

Målen ingår i kommissionens meddelande om flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa" som en del av den större Europa 2020-strategin (Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla).

Dessutom har Europeiska kommissionen antagit flera meddelanden om färdplaner som gäller klimatpolitiken. Det meddelande som kommissionen 2011 antog om en färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050 (KOM(2011) 112 slutlig) gäller de långsiktiga målen för minskning av utsläpp av växthusgaser. Kommissionen har dessutom antagit ett särskilt meddelande om den s.k. energifärdplanen (Energifärdplan för 2050, (KOM(2011) 885 slutlig)). Kommissionen har också antagit meddelanden om en färdplan för resurseffektivitet (KOM(2011) 571 slutlig) och om en handlingsplan för energieffektivitet (KOM(2011) 109 slutlig).

Färdplanen för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050 innehåller vägar till minskning av utsläpp fram till 2050 för ekonomins olika nyckelsektorer för att uppnå en utsläppsminskning på 80 procent. Enligt färdplanen kan utsläppen i EU minskas på ett konkurrenskraftigt sätt med 40 procent till 2030 och med 60 procent till 2040. Utgångspunkten är att utsläppsminskningarna ska göras genom interna åtgärder inom EU. Färdplanen baserar sig på flera olika framtagna scenarier och utnyttjande av mångsidiga modellkalkyler.

Europeiska kommissionen publicerade våren 2013 en grönbok om en ram för EU:s klimat- och energipolitik fram till 2030. Grönboken har fungerat som en diskussionsöppnare i fråga om antalet mål för 2030 och ambitionsnivån för dessa mål. Ett meddelande som kommissionen antog i januari 2014 om en ram för klimat- och energipolitiken

fram till 2030 innehåller förslag till allmänna riktlinjer för EU:s mål fram till 2030. Enligt det är EU:s mål att fram till 2030 minska utsläppen med 40 procent jämfört med 1990 års nivå, och målet för förnybar energi på EU-nivå är 27 procent. Dessutom föreslår kommissionen i sitt meddelande att klimat- och energipolitiken ska få nya styrningar som bygger på ”nationella planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi”.

Unionens klimatmål har behandlats också i Europeiska unionens miljöprogram.

Anpassning

Kommissionen har i vissa av sina dokument också tagit ställning till anpassningen till klimatförändringen. Kommissionen antog 2009 vitboken Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram (KOM(2009) 147 slutlig). I beredningsdokumentet för den behandlades i synnerhet den utmaning som anpassningen till klimatförändringen innebär för Europas jordbruk och jordbruksområden. Tidigare hade anpassningen behandlats 2007 i en grönbok. Kommissionen antog 2013 ett nytt meddelande om en EU-strategi för klimatanpassning (KOM(2013) 216 slutlig). I strategin betonas behovet av att tidigt vidta planerade anpassningsåtgärder eftersom tidiga och rätt riktade anpassningsåtgärder blir på lång sikt förmånligare än att försumma verkställandet av anpassningsåtgärder. Enligt strategin måste anpassningsåtgärder vidtas på alla nivåer, från lokal till regional och nationell nivå, och Europeiska unionen har också en roll när det gäller att komplettera de nuvarande anpassningsåtgärdena.

I EU:s anpassningsstrategi och rådets slutsatser om den samt i FN:s klimatkonvention rekommenderas att det utarbetas nationella eller regionala anpassningsstrategier och anpassningsplaner, så att anpassningsåtgärdena kan ske samordnat mellan olika branscher och förvaltningsnivåer med beaktande av motstridigheter och synergier med andra politiska strategier, i synnerhet begränsningen av klimatförändringen. Eftersom största delen av anpassningsåtgärdena görs på lokal och regional nivå, kan man i nationella och regionala strategier eller planer bäst beakta

de risker som klimatförändringen medför, de lokala förhållandena och nätverken samt de möjligheter som anpassningsåtgärdena medför.

EU:s utsläppshandelssystem

Bestämmelser om EU:s utsläppshandelssystem finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (nedan *utsläppshandelsdirektivet*). Systemet har använts sedan 2005 och dit hör förutom EU-medlemsländerna också Island, Liechtenstein och Norge. Systemet reformerades märkbart i samband med klimat- och energipaketet genom direktiv 2009/29/EG.

Till tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemet hör stora industrianläggningar och anläggningar som har en sammanlagd tillförd effekt på över 20 megawatt. Flygtrafiken har hört till systemet från början av 2012 på grund av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG. Systemet omfattar lite mindre än hälften av unionens koldioxidutsläpp. För de branscher som hör till utsläppshandelssystemet har det fr.o.m. 2013 bestämts ett gemensamt utsläppstak för hela EU. Utsläppstaket sjunker linjärt för varje år, så att utsläppshandelssektorn till 2020 uppnår en utsläppsminskning med 21 procent jämfört med 2005.

Bestämmelser om övervakningen och rapporteringen av växthusgasutsläpp samt verifiering och ackreditering av kontrollörer under handelsperioden 2013—2020 finns i kommissionens förordningar (EU) nr 600/2012 och (EU) nr 601/2012. I anknytning till verkställigheten av dessa har arbets- och näringsministeriet utfärdat förordningarna 28/2013 och 667/2013.

Våren 2014 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014, som gäller tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemet för luftfarten.

Ansvarsfördelningsbeslutet

I Europaparlamentets och rådets ansvarsfördelningsbeslut (N:o 406/2009/EY) defini-

eras skyldigheterna för minskning av utsläpp inom de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln, med undantag för sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-sektorn) samt den internationella sjöfarten.

Genom ansvarsfördelningsbeslutet tilldelas varje medlemsstat en individuell skyldighet att minska utsläppen inom de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln. Finland ska till 2020 minska sina växthusgasutsläpp med 16 procent i förhållande till 2005 års nivå. För hela EU är skyldigheten en minskning på 10 procent i förhållande till 2005 års utsläppsnivå.

Enligt beslutet ska utsläppen minska för varje år i en linjärt nedåtgående riktning. De enskilda medlemsstaternas årliga utsläppskvoter för perioden 2013—2020 har fastställts genom kommissionens beslut 2013/162/EU.

Bokföring av växthusgasutsläpp

Europeiska unionens regler om bokföring av växthusgaser reviderades genom EU:s förordning om en övervakningsmekanism, som antogs i maj 2013 och som ersätter det tidigare beslutet om en övervakningsmekanism. Förordningen om en övervakningsmekanism innehåller bestämmelser om övervakning av växthusgasutsläpp och övriga data enligt ansvarsfördelningsbeslutet. Genom förordningen verkställs inom EU också de bokförings- och rapporteringsskyldigheter som det föreskrivs om i FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet.

Redovisning av transaktioner i enlighet med utsläppshandelsystemet, Kyotoprotokollet och ansvarsfördelningsbeslutet regleras genom en ny registerförordning (kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 om upprättande av ett unionsregister i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG och nr 406/2009/EG samt om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 920/2010 och (EU) nr 1193/2011). Genom revideringen av registerförordningen verkställs de ändringar för den tredje handelsperioden som

gäller förvaltningen av utsläppsenheter och som krävs enligt ansvarsfördelningsbeslutet.

För närvarande hör LULUCF-sektorn (markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk) inte till det område som enligt EU-lagstiftningen har bindande skyldigheter att minska utsläppen. I maj 2013 antog Europaparlamentet och rådet beslut nr 529/2013/EU om bokföringsregler för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och om information beträffande åtgärder som rör dessa verksamheter. I detta beslut fastställs ramen och utvecklingstidtabellen för bokföringsreglerna för LULUCF-sektorn. Avsikten är att sektorn i framtiden gradvis ska börja omfattas av EU:s bindande mål för utsläppsminskningen. I juni 2013 gav kommissionen också ett förslag till förordning om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter.

Förnybar energi

Bestämmelser om ramen för ökning av energi från förnybara energikällor finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, nedan *RES-direktivet*. I RES-direktivet sätts det upp bindande nationella mål för användningen av förnybar energi. Det bindande målet för Finland är att 38 procent av den slutliga energianvändningen (brutto) ska tillgodoses genom energi från förnybara energikällor senast 2020. För att uppnå målen ska medlemsländerna göra upp en nationell handlingsplan för energi från förnybara energikällor samt vart annat år rapportera till kommissionen om hur man framskrider på vägen mot sitt mål. I direktivet föreskrivs det också om hållbarhets-kriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Kommissionen har gett ett förslag till ändring av RES-direktivet som särskilt gäller beaktandet av indirekta effekter av markanvändningen. Kommissionen bereder också för närvarande ett förslag till direktiv om hållbarhetskriterier för fast biomassa.

I RES-direktivet sätts också upp som mål att andelen energi från förnybara energikällor i trafiken ska höjas, så att andelen energi från förnybara energikällor ska uppgå till 10 procent av den slutliga energianvändningen i trafiken senast 2020. Finland har satt upp ett eget mål på 20 procent.

I det så kallade direktivet om bränslekvalitet (Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG) sätts det upp ett bindande mål att utsläppen ska ha minskat med sex procent inom trafiksektorn senast 2020 jämfört med de genomsnittliga utsläpp som uppmätts 2010 från användningen av fossila bränslen under hela deras livscykel. Direktivet om bränslekvalitet innehåller motsvarande hållbarhetskriterier som RES-direktivet för biodrivmedel och flytande bibränslen.

Målen för ökad användning av energi från förnybara energikällor har i Finland verkställts i synnerhet genom lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007). Hållbarhetskriterierna har verkställts genom lagen om biodrivmedel och flytande bibränslen (393/2013).

Energieffektivitet

I energieffektivitetsdirektivet (direktiv 2012/27/EU) sätts det upp en ram för att nå energieffektivitetsmålet på 20 procent. Enligt direktivet ska varje medlemsstat fastställa ett vägledande nationellt mål för energieffektivitet. Medlemsstaterna ska också senast den 30 april 2014 och därefter vart tredje år färdigställa en nationell handlingsplan för energieffektivitet. Arbets- och näringsministeriet tillsatte i november 2012 en arbetsgrupp för att bereda genomförandet av energieffektivitetsdirektivet. Arbetsgruppen färdigställde sin slutrapport i januari 2014.

Bestämmelser om byggnaders energiprestanda finns i direktiv 2010/31/EU. Enligt direktivet ska medlemsstaterna fastställa minimikrav för energiprestandan hos nya byggnader och byggnader som genomgår större renoveringar. Medlemsstaterna ska också se till att alla nya byggnader senast 2021 är nära-nollenergibyggnader.

2.3.3 Lagstiftningen i vissa länder

Förenade kungariket

Förenade kungarikets klimatlag (Climate Change Act 2008) är den första lag som gäller klimatförändringen som har stiftats i ett EU-medlemsland, och den har fungerat som exempel för övriga länder. Enligt lagens 1 § är det regeringens skyldighet att säkerställa att landets utsläpp av växthusgaser är 80 procent mindre 2050 än vad de var 1990.

Lagen gör det möjligt att ändra det uppställda målet i två fall. Regeringen kan ändra målet i samband med att nya växthusgaser tas med eller nya bestämmelser om internationell luft- eller sjöfart utfärdas eller om utvecklingen inom klimatologin eller den europeiska eller internationella klimatpolitiken ger orsak till ändringar. En ändring av referensåret är möjlig endast om betydande ändringar i den europeiska eller internationella klimatpolitiken ger orsak till det.

För att utsläppsmålet ska nås är det regeringens skyldighet att göra upp femåriga kolbudgetar (Carbon budget). I kolbudgetarna fastställs en bindande utsläppsnivå, och regeringens skyldighet är att se till att den nivån inte överskrids. Kolbudgetarna gäller utsläpp både från utsläppshandelssektorn och från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Budgeten ska upprättas det tolfte året före den ifrågavarande perioden börjar. Under perioden 2018–2022 ska de årliga genomsnittliga utsläppen enligt kolbudgeten vara åtminstone 26 procent lägre än 1990.

Regeringen ska bereda åtgärder för att nå utsläppsmålen enligt kolbudgetarna samt rapportera till parlamentet om de åtgärder den ämnar vidta för att uppnå målen enligt kolbudgetarna och om vilka konsekvenser åtgärderna bedöms ha. Regeringen ska årligen lämna parlamentet ett utlåtande som innehåller uppgifter om Förenade kungarikets växthusgasutsläpp och kolsänkor. Ett utlåtande om utsläppen ska sammanställas också i slutet av varje kolbudgetperiod.

Om målet enligt kolbudgeten inte har uppnåtts, ska utlåtandet innehålla en förklaring till varför målet inte uppnåtts. Regeringen ska också överlämna en plan till parlamentet

om åtgärder genom vilka de överskridande utsläppen ska kompenseras under kommande kolbudgetperioder. På motsvarande sätt ska regeringen när det gäller målet för 2050 senast 2052 lämna ett utlåtande till parlamentet med uppgifter om landets växthusgasutsläpp. Om målet, dvs. en minskning av utsläppen med 80 procent, inte har uppnåtts då, ska utlåtandet innehålla en förklaring till varför målet inte uppnåtts.

Enligt 32 § i Förenade kungarikets klimatlag ska det tillsättas en särskild klimatförändringskommitté (Committee on Climate Change), vars uppgift är att ge regeringen råd om den utsläppsnivå som ska fastställas i kolbudgetarna samt om hur utsläppsmålen kan uppnås. Kommittén ska också årligen överlämna en rapport till parlamentet där kommittén framför sin ståndpunkt om hur utsläppsminskningen framskrider. I rapporten ska kommittén också ge sin syn på behovet av ytterligare åtgärder samt sannolikheten för att de mål som fastställts i kolbudgeterna och det långsiktiga målet kommer att uppnås. Regeringen ska ge parlamentet ett svar på rapporten från klimatförändringskommittén.

Enligt 56 § ska regeringen minst vart femte år lämna en rapport till parlamentet om klimatförändringens konsekvenser för Förenade kungariket. Klimatförändringskommittén bistår också regeringen i beredningen av rapporten.

Med konsekvensrapporten som grund ska regeringen också utarbeta ett anpassningsprogram som överlämnas till parlamentet. I anpassningsprogrammet fastställs målen och åtgärderna för anpassningen till klimatförändringen samt tidtabellerna för dessa. Klimatförändringskommittén ska i sina rapporter till parlamentet göra en bedömning av implementeringen av det anpassningsprogram som regeringen presenterat.

Lagen innehåller också bestämmelser om avfallshantering.

Skottlands klimatlag (Climate Change (Scotland) Act 2009) är i princip likadan som Förenade kungarikets klimatlag. Målet med lagen är att uppnå en minskning av växthusgasutsläppen på 80 procent till 2050 och en minskning på 42 procent till 2020 i jämförelse med utsläppsnivån 1990. Dessutom ska

det sättas upp årliga mål för utsläppsminskningen.

I Skottlands klimatlag ingår bestämmelser om en rådgivande klimatförändringskommitté (Scottish Committee on Climate Change). I lagen finns det också bestämmelser om anpassning till klimatförändringen, en markanvändningsstrategi, energieffektivitet och återvinning av avfall.

Tyskland

Förbundsstaten Tyskland har inte stiftat någon särskild ramlag om klimatet. Förbundsstaten har i stället två omfattande lagpaket med sektorsspecifika mål som gäller skydd av klimatet (bl.a. energieffektivitet, förnybara energikällor och trafik). Tysklands regering har i en proklamation den 26 april 2007 förbundit sig att minska växthusgasutsläpp med 40 procent till 2020. Förbundsstaten har inget bindande långsiktigt mål för minskning av utsläpp, men det strategiska målet är att minska utsläppen med ca 80–95 procent till 2050.

Av *Tysklands förbundsländer* stiftade Nordrhein-Westfalen en egen klimatlag i januari 2013 och Baden-Württemberg i juli 2013.

Det bindande målet enligt Nordrhein-Westfalens klimatlag (Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen) är att minska utsläppen med 25 procent till 2020 och med 80 procent till 2050 jämfört med utsläppsnivån 1990. Målet är bindande för förbundslandets regering. Förbundslandets regering måste göra upp en klimatskyddsplan (Klimatschutzplan), som ska innehålla mellanliggande mål fram till 2050, mål för förnybar energi, energieffektivitet och sparande på energiresurserna. Programmet ska ses över vart femte år. Regeringen ska göra upp en bindande plan för hur förbundslandets förvaltning ska bli koldioxidneutral till 2030. I lagen finns också allmänna bestämmelser om övervakning av växthusgasutsläppen och genomförandet av åtgärderna.

Genom lagen tillsätts ett sakkunnigorgan (Sachverständigenrat), som ger förbundslandets regering råd och bedömer hur målen har uppnåtts. Sakkunnigorganet ska vart femte år

lämna en rapport om verkställigheten av åtgärderna.

Målet enligt Baden-Württembergs klimatlag från 2013 (Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg) är att minska utsläppen med 25 procent till 2020 och med 90 procent till 2050 jämfört med utsläppsnivån 1990. Förbundslandets regering ska utarbeta ett kombinerat energi- och klimatskyddsprogram (Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept), som ska ses över minst vart femte år. Förbundslandet eftersträvar att förvaltningens verksamhet ska vara koldioxidneutral till 2040. Lagen innehåller inga bestämmelser om anpassning till klimatförändringen. I lagen föreskrivs det också om uppföljning och övervakning av utsläpp och åtgärder samt om tillsättande av en klimatskyddsdelegation (Beirat für Klimaschutz). Delegationen består av representanter för näringslivet, kommunerna, kyrkan och vetenskapen. Den har som uppgift att ge förslag på klimatskyddsåtgärder om målen för klimatskyddet ändras och om uppföljningsrapporterna om klimatförändringen ger orsak till det.

Enligt klimatlagen ska var och en "i den mån man har möjlighet" främja uppnåendet av målen i lagen, speciellt genom att spara energi. Statliga, kommunala och privata aktörer har särskilda skyldigheter att främja uppnåendet av målen. Samtidigt ändrades också förbundslandets markanvändningslag för att beakta klimatlagen.

Frankrike

Verkställigheten av Frankrikes klimatpolitik sker till stor del genom två allmänna lagar, som kallas Grenelle 1 och Grenelle 2. Frankrikes lagstiftning innehåller ingen allmän lag om klimatpolitiken som skulle motsvara t.ex. Förenade kungarikets klimatlag, utan klimatpolitiken genomförs till stor del genom ändringar i sektorslagstiftningen. Grenelle är ett klimatpolitiskt brett program som genomförs genom två lagar som godkändes 2009 respektive 2010, varav Grenelle 1 är till karaktären en generallag och Grenelle 2 innehåller detaljerade ändringar av olika lagar.

Den första avdelningen av Grenelle 1 (Lagen om verkställighet av klimatpolitiken, Loi n:o 2009—967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement) innehåller bestämmelser som gäller klimatförändringen. Enligt artikel 2 i lagen är målet en utsläppsminskning på 75 procent till 2050 jämfört med utsläppsnivån 1990. Utsläppsminskningen ska vara i medeltal minst 3 procent om året, och 2050 ska växthusgasutsläppen vara under 140 miljoner ton om året. För att uppnå målet fastställs i artikel 2 som första handsmål att minska byggnaders energiförbrukning samt växthusgasutsläppen från energi- och trafiksektorn. Utöver dessa sektorer innehåller den första delen av Grenelle 1 närmare bestämmelser om bl.a. planering av markanvändning och forskning som anknyter till hållbar utveckling.

Enligt artikel 1 i lagen ska Frankrikes regering årligen rapportera till parlamentet om verkställigheten av skyldigheterna enligt lagen samt om de ekonomiska effekterna av verkställigheten, men några närmare bestämmelser om planeringen eller övervakningen av klimatpolitiken finns inte.

Grenelle 2 (det nationella genomförandet av miljöpolitiken (Loi n:o 2010—788 du 12 juillet portant engagement national pour l'environnement) ändrar ett antal lagar om bl.a. byggnader och markanvändning, transporter, energianvändning och klimat, biodiversitet, miljö, hälsa och avfall, nanopartiklar samt verkställighet av program.

Avsikten är att det ska tillsättas en nationell delegation som ska medverka i verkställigheten av Grenelle-programmet, inklusive den del som gäller klimatförändringen. Delegationen ska bestå av representanter för staten, kommunerna, departementen, regionerna, parlamentet samt intresse- och frivilligorganisationer.

Österrike

Österrikes klimatlag (Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz) stiftades 2011. I lagen ingår inget långsiktigt mål för minskning av utsläppen, utan i bilaga

2 till lagen upprepas endast den skyldighet att minska utsläppen med 16 procent till 2020 som ingår i EU:s ansvarsfördelningsbeslut. I bilaga 1 fastställs de sektorsvisa högsta tillåtna växthusgasutsläppen t.o.m. 2012. Hur den sektorsvisa fördelningen blir efter det avtalas genom separata förhandlingar. Miljöministern ska utarbeta ett förslag om den sektorsvisa fördelningen som grund för förhandlingarna.

Miljöministeriet ska sammanställa en årlig berättelse om hur ärendet framskrider (Fortschrittsbericht) som ska överlämnas till parlamentet. I klimatlagen föreskrivs också om tillsättande av en klimatkommitté (Nationales Klimaschutzkomitee) och en klimatnämnd (Nationaler Klimaschutzbeirat). Klimatkommittén består av representanter för vissa ministerier, förbundsländerna, näringslivet, jordbruksförbundet och arbetstagarorganisationerna. Klimatkommitténs uppgift är att utvärdera den nationella klimatpolitiken och upprätta klimatstrategier. Klimatnämnden består av representanter för parlamentspartierna, miljöministeriet, näringslivet, industrin, lantbruket, arbetstagarorganisationerna, förbundsländerna, kommunförbundet, energibranschen, vetenskapen och en miljöorganisation. Klimatnämnden ger klimatkommittén råd i dess uppgifter.

Irland

I Irland har en klimatlag varit under planering åtminstone sedan 2010, men ännu har något förslag inte varit uppe i parlamentet för behandling. I förslagen togs det först modell av Förenade kungarikets klimatlag, men det nuvarande förslaget, som regeringen antog i april 2014, skiljer sig betydligt från dessa. Man försöker få förslaget till parlamentet för behandling under 2014.

Enligt det nuvarande lagutkastet ska regeringen sköta godkännandet och verkställigheten av planer som "gör det möjligt för staten att eftersträva och övergå till en koldioxidsnål och ur miljösynpunkt hållbar ekonomi som anpassar sig till klimatförändringen under den tidsperiod som sträcker sig fram till och med 2050". Planerna ska täcka både begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den.

En nationell färdplan för låga koldioxidutsläpp (National Low-Carbon Roadmap) och en nationell plan för anpassning till klimatförändringen (National Climate Change Adaptation Framework) ska antas med högst fem års mellanrum och ska läggas fram för parlamentet efter att regeringen har godkänt dem. Till parlamentet ska det årligen lämnas en redogörelse över hur politiken för minskning av växthusgaser och politiken för anpassning till klimatförändringen framskrider (Annual transition reporting to Dáil Éireann).

Enligt lagutkastet ska regeringen tillsätta ett nationellt sakkunnigorgan för klimatförändringen (National Expert Advisory Body on Climate Change). Dess uppgift ska vara att ge råd och rekommendationer till en minister eller regeringen både om utarbetandet av de nationella och branschvisa klimatpolitiska planerna och om övriga åtgärder som gäller minskning av växthusgaser eller anpassning till klimatförändringen.

Offentliga organ (public bodies) ska enligt lagutkastet beakta de planer som är gällande.

Danmark

I mars 2014 lämnade Danmarks regering till folketinget ett förslag till klimatlag, dvs. lag om ett klimatråd, en klimatpolitisk redogörelse och uppsättande av nationella klimatomål (Forslag til lov om et klimaråd, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsaetninger; Klimaloven).

Enligt lagförslaget skapas genom lagen en allmän strategisk grund för Danmarks klimatpolitik. I lagen sätts det upp ett mål att till 2050 bli ett samhälle med låga utsläppsnivåer. Enligt lagen innebär detta ett samhälle med effektiv resursanvändning vars energiförsörjning grundar sig på förnybara energikällor och betydligt mindre utsläpp av växthusgasutsläpp inom andra sektorer. Övergången till ett samhälle med låga utsläppsnivåer ska samtidigt stödja tillväxt och utveckling.

Lagens verkan ska till väsentliga delar basera sig på en årlig klimatpolitisk redogörelse som överlämnas till folketinget och klimat-, energi- och byggnadsministeriet redogör för utsläppen av växthusgaser och lägger fram ett scenario över utsläppsutvecklingen, upp-

gifter om planerade åtgärder och deras verkningar samt förverkligandet av nationella och internationella klimatmål. I redogörelsen ska dessutom ingå ett klimatråds bedömningar och rekommendationer för klimat-, energi- och byggnadsministeriet.

Genom lagen ska det grundas ett klimatråd som är ett oberoende, rådgivande sakkunnigorgan. Rådet ska tillsättas av klimat-, energi- och byggnadsministeriet. Klimatrådets uppgift är att utvärdera Danmarks klimatpolitik, utarbeta rekommendationer och delta i den klimatpolitiska debatten. Det ska också utarbeta en årlig rapport. Ministeriet ska också kunna be klimatrådet om rekommendationer för hur centrala problem ska hanteras.

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2015.

Sverige och Norge

Sveriges klimatpolitik grundar sig huvudsakligen på klimatpolitiska planer som regeringen utarbetat och vars genomförande följs upp med jämna mellanrum. I den klimatpolitiska proposition som Sverige antog 2009 (En sammanhållen klimat- och energipolitik, Klimat; Regeringens proposition 2008/09:162) behandlas också anpassning och internationella klimatförhandlingar. I praktiken främjas Sveriges klimatpolitik liksom övriga samhällsområden: genom lagstiftning, ekonomiska medel och information.

Norges klimatpolitik grundar sig också på klimatpolitiska program som regeringen utarbetat, varav det senaste är regeringens meddelande från 2011 Meld. St.21 (2011—2012) Norsk klimapolitikk och det föregående St.meld. nr. 34 (2006—2007) Norsk klimapolitikk. Med jämna mellanrum har stortinget också fått ta del av redogörelser för hur målen har uppnåtts både i form av separata rapporter och i samband med bl.a. de årliga budgetpropositionerna.

Övriga länder

Utanför Europa har det stiftats klimatlagar bl.a. i Mexiko (Ley general de cambio climático, 2012) och delstaten Victoria i Australien (Climate Change Act 2010). Bestämmelser om begränsning av klimatföränd-

ringen ingår dessutom t.ex. i Australiska statsförbundets lag om ren energiproduktion (Clean Energy Act, 2012) och Sydkoreas lag om grön tillväxt och låga koldioxidutsläpp (Framework Act on Low Carbon, Green Growth, 2010).

2.4 Bedömning av nuläget

2.4.1 Bedömning av planeringen av den nuvarande klimatpolitiken

Kännetecknande för EU:s nuvarande klimatpolitik är en klar tudelning mellan bestämmelserna för utsläppshandelssektorn och bestämmelserna i ansvarsfördelningsbeslutet. Utöver dessa två lagstiftningshelheter bildar sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk en egen separat helhet i klimatpolitiken. Minskningen av utsläpp inom utsläppshandelssektorn stöder sig på unionens gemensamma lagstiftning, som är bindande för medlemsländerna, och på den nationella verkställigheten av denna lagstiftning. För den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln gäller utöver ansvarsfördelningsbeslutet också branschspecifika bestämmelser som syftar till minskning av växthusgasutsläppen. Ansvarsfördelningsbeslutet, som antogs av EU 2009, ålägger Finland en bindande skyldighet att minska utsläppen inom de branscher som omfattas av ansvarsfördelningsbeslutet med 16 procent till 2020 jämfört med 2005 års utsläppsnivå. Beslutet innehåller också krav på att minska utsläppen linjärt på årsnivå i enlighet med bestämda utsläppskvoter. För att dessa skyldigheter ska fullgöras krävs det en effektiv och planmässig klimatpolitik för den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln.

Dokument av politisk karaktär som är centrala för utvecklingen av Finlands klimatpolitik är de energi- och klimatstrategier som det redan har utarbetats flera stycken av. I allmänhet har det skrivits in i regeringsprogrammet att en strategi ska utarbetas. Också den energi- och klimatkarta fram till 2050 som för närvarande är under beredning baserar sig på det som skrivits in i regeringsprogrammet. Således har beslutet om beredning av en strategi varit beroende av regeringarnas politiska vilja, men i praktiken har strategier

dock utarbetats regelbundet efter millennieskiftet. Fördelen med strategiförfarandet är flexibiliteten och den integrerade behandlingen av energi- och klimatpolitiken. Strategierna har varit viktiga instrument för att uppnå målen under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. I energi- och klimatstrategin för 2013 siktar man på att nå målen för Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod.

I statens revisionsverks (SRV) revisionsberättelse 16/2011 (Stävande av klimatförändringen: Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin) utvärderades beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin från 2008 och samtidigt gjordes preliminära bedömningar av strategins verkningar och resultat. Enligt revisionsverkets bedömning var beredningen effektiv, vilket har möjliggjort ett snabbt verkställande av EU:s förpliktelser. Det erbjöds dock inte särskilt stora möjligheter att delta i beredningen. Dessutom försvagades strategins transparens av att det material som utarbetades under strategiarbetet inte finns lättillgängligt. Också i strategins faktaunderlag upptäcktes brister, vilket har försvårat utvärderingen av t.ex. åtgärdernas kostnadseffektivitet och verkningfullhet. Faktaunderlaget varierade från sektor till sektor. SRV har dessutom understrukit betydelsen av att utveckla uppföljningen av verkställigheten av strategin. Uppföljningen av verkställigheten är viktigt speciellt med tanke på utvärderingen av konsekvenserna och verkningfullheten av de politiska åtgärderna. I strategin drogs inte upp några alternativa scenarier, och den innehöll tämligen lite information om kostnadseffektivitet och utvärdering av effekterna.

Innehållet i klimat- och energistrategierna har bestämts flexibelt enligt vilka prioriteringar regeringarna valt, eftersom det inte finns någon allmän, tidigare fastställd innehållsram för strategierna. Strategierna har utarbetats så att varje ministerium har kunnat bidra med de egna insatsområdena som grund för beredningen. Därmed är t.ex. strategin från 2008 tämligen annorlunda än uppdateringen från 2013, både vad gäller innehåll och struktur. Också beredningens transparens har berott på regeringarnas vilja och

de val som gjorts vid tjänstemannaberedningen.

I de nuvarande energi- och klimatstrategierna är en betydande del av riktlinjerna sådana att det har behövts en samordnad behandling av energi- och klimataspekterna. Behovet av samordning har också varit utgångspunkt när man har bestämt sig för att utarbeta integrerade energi- och klimatstrategier. I praktiken har största delen av riktlinjerna i energi- och klimatstrategierna hört till energipolitiken.

När det gäller anpassning till klimatförändringen är Finland ett av de första länderna som har utarbetat en nationell anpassningsplan. Den anpassningsstrategi som utarbetades 2005 har styrt utvecklingen av anpassningsåtgärderna inom förvaltningsområdena och gett en riktning för forskningsverksamheten. Anpassningsfrågorna har behandlats också i energi- och klimatstrategierna, men i regel har anpassningen behandlats som en egen fråga. I framtiden kommer växelverkan mellan anpassning och begränsning att bli allt viktigare. En utvärdering av anpassningsstrategin har gjorts 2013 som stöd för den revidering av strategin som sker under 2014.

Anpassningsstrategin, som publicerades 2005 och som för närvarande genomgår en revidering, innehåller en omfattande granskning av klimatförändringens möjliga konsekvenser och behov av anpassningsåtgärder inom olika förvaltningsområden. Klimatförändringens betydelse för olika branscher är vida känd, men det finns dock många osäkra faktorer när det gäller klimatförändringens omfattning och riktning. I strategin föreslås därmed ett stort antal möjliga anpassningsåtgärder, vars genomförande dock beror mycket på hur klimatförändringen utvecklas i framtiden. Inom många branscher har faktaunderlaget inte varit tillräckligt för närmare planering av anpassningsåtgärderna. Detta gäller förutom klimatförändringens drag också bl.a. utvecklingen av näringarna och förändringar i ekosystemen. På grund av många faktorer måste man i anpassningsstrategin inom flera branscher nöja sig med grova skisser av hurdana anpassningsåtgärderna skulle kunna vara.

Den nuvarande arbetsfördelningen när det gäller myndighetsuppgifterna inom klimatpo-

litiken grundar sig till stor del på statsrådets principbeslut från 2003, och därutöver beskrivs det om frågan också i reglementet för statsrådet. På tio år har regleringen av klimatpolitiken dock genomgått en betydande utveckling på alla plan och myndighetsuppgifterna har blivit betydligt fler. Därför behövs ett klargörande av arbetsfördelningen när det gäller myndighetsuppgifterna inom klimatpolitiken.

En ny aktör inom den finländska klimatpolitiken är den klimatpanel som tillsattes 2011, vars uppgift är att sammanställa oberoende vetenskapliga fakta som stöd för det klimatpolitiska beslutsfattandet samt att främja dialogen mellan vetenskap och politik i klimatfrågor. Klimatpanelen har deltagit aktivt i diskussionen om stärkandet av den lagstiftningsmässiga grunden för klimatpolitiken i Finland. Betydelsen av tvärvetenskaplig kunskap som grund för klimatpolitiken ser ut att växa på grund av att problemet berör många samhällsområden. En utvärdering av klimatpanelens verksamhet under dess första tvåårsperiod färdigställdes hösten 2013.

2.4.2 Utvecklingsbehov

På grund av senaste vetenskapliga fakta om klimatförändringen är det motiverat att anta att målen för klimatpolitiken globalt måste höjas gradvis efter 2020, om man ämnar hålla fast vid det globala målet att hindra medeltemperaturen från att bli två grader högre än under den förindustriella tiden. Också i det finländska samhället ser det ut att behövas strukturella förändringar som i betydande grad minskar vårt beroende av fossila bränslen och ökar vår energi- och resurseffektivitet betydligt. Detta för med sig nya och mer krävande uppgifter för planeringen och verkställigheten av Finlands energi- och klimatpolitik.

En väsentlig faktor med tanke på utvecklingen av Finlands klimatpolitik är vilka mål som sätts upp för klimatpolitiken på internationell nivå och EU-nivå. Att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå framtida strängare mål för utsläppsminskningen stöds av att genomförandet och uppföljningen av klimatpolitiken i Finland sköts effektivt och klart. Fortgående utvärdering av klimatpolitikens verk-

ningsfullhet blir också allt viktigare i takt med att målen skärps. Särskilt svårt är det att begränsa utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln, och styrningen på detta område bör stärkas.

I synnerhet ansvarsfördelningsbeslutet och verkställigheten av det kräver systematisk och konsekvent uppföljning av klimatpolitikens effekter. Fortgående uppföljning av utsläppsutvecklingen och de politiska åtgärdernas effekt skapar möjligheter också för planering av ytterligare åtgärder som snabbt kan tas i bruk. Det finns behov av att utveckla system med vars hjälp effekterna kan följas upp och utvärderas.

När det gäller de långsiktiga målen för klimatpolitiken sträcker sig tidshorizonten för närvarande fram till 2050. Ett långsiktigt och sammanhängande klimatpolitiskt beslutsfattande som sträcker sig så långt förutsätter ett inarbetat planerings- och uppföljningssystem. Klara målsättningar för den långsiktiga klimatpolitiken stöder för sin del också förutsägbarheten i näringslivets investeringsmiljö. Beredningen och genomförandet av klimatpolitiken och uppföljningen i anknytning till den måste på grund av ovannämnda omständigheter och de särskilda utmaningar som klimatpolitiken ställs inför vara mer formbunden än nu, samtidigt som man bevarar det som fungerar i den nuvarande planeringen av klimatpolitiken, t.ex. det att den är flexibel och heltäckande.

Det kommer ständigt ny, mer exakt vetenskaplig kunskap om hur klimatförändringen framskrider bl.a. från FN:s klimatpanel IPCC. FN:s klimatpanel arbetar på internationell nivå med att analysera och sammanställa vetenskapliga fakta som gäller klimatförändringen, dess konsekvenser och möjligheter att begränsa den samt anpassning till den. Den internationella kunskap som klimatpanelen tar fram är allmän och täcker stora geografiska områden. För att möjliggöra att Finlands specialfrågor inom klimatpolitiken tas bättre i betraktande och för att beslutsfattandet i den nationella klimatpolitiken ska kunna utvecklas bör sammanställningen och specificeringen av den vetenskapliga kunskap som är betydelsefull i finländska förhållanden förbättras.

För att en effektiv klimatpolitik ska kunna drivas är det särskilt viktigt att säkerställa ett friktionsfritt samarbete mellan olika förvaltningsområden, så att man inom alla politiska sektorer strävar efter att på ett samordnat och konsekvent sätt nå målen för den nationella klimatpolitiken. För att ett förfarande för det klimatpolitiska beslutsfattandet ska bli etablerat är det motiverat att tydliggöra de olika aktörernas roller och därigenom säkerställa att alla förvaltningsområden förbinder sig att långsiktigt arbeta för att förverkliga de gemensamt utarbetade planerna.

Klimatförändringen har en betydlig inverkan på miljön och våra levnadsförhållanden och därmed också på möjligheterna att tillgodose de medborgerliga rättigheterna. Med tanke på den breda samhällsliga acceptansen för klimatpolitiken är det viktigt att säkerställa att beredningen och genomförandet av klimatpolitiken sker på ett öppet sätt och att allmänheten har möjlighet att delta i dessa processer. För den ökande samhällsliga betydelsen av klimatpolitiken som beskrivs ovan är det också nödvändigt att riksdagen är starkare involverad i det klimatpolitiska beslutsfattandet och uppföljningen av hur klimatpolitiken genomförs.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Mål och alternativ

Målet med propositionen är att stärka den nationella klimatpolitiken genom att göra den mer långsiktig och göra beredningen av den mer transparent. Detta strävar man efter genom att föreskriva om ett planeringssystem som stöder statsrådets och riksdagens arbete och med vars hjälp man kan stärka styrningen av klimatpolitiken för i synnerhet den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln för att Finlands internationella åtaganden och de plikter som föreskrivs i EU-lagstiftningen ska uppfyllas. Med propositionen strävar man efter att säkerställa en grundlig och öppen beredning där man hör olika aktörer om vilken slags politik som på bästa sätt skulle både begränsa klimatförändringen och beakta övriga samhällsliga mål.

Ett mål är dessutom att följa upp hur de planerade åtgärderna för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen genomförs. Ett mål med propositionen är att i så hög grad som möjligt utnyttja de nuvarande planerings- och uppföljningssystem som anknyter till klimatpolitiken och att också i övrigt sträva efter så stor kostnadseffektivitet som möjligt.

Vid beredningen av propositionen har man som ett alternativ till lagstiftning dryftat om man kunde utveckla de nuvarande strategierna, dvs. den energi- och klimatpolitiska strategin och anpassningsstrategin, utan att stifta någon ny lag. Också i en förutredning om klimatlagen som klimatpanelen upprättat behandlades både ett alternativ som grundade sig på det nuvarande strategiförfarandet och olika typer av lagstiftningsalternativ. En del av de intressentgrupper som hördes under beredningen ansåg att det nuvarande förfarandet är fungerande och tillräckligt, medan en del ansåg att en lag behöver stiftas.

Enligt nuvarande praxis finns det ingen lagstadgad skyldighet att utarbeta strategier. Om man enbart fortsätter med det nuvarande strategiförfarandet har man inte full säkerhet om vilken tidtabell strategierna ska utarbetas enligt och vilka uppgifter strategierna i praktiken ska innehålla. I den nuvarande modellen, som inte stöder sig på lagstiftning, saknas det också långsiktighet i dialogen mellan riksdagen och regeringen i fråga om klimatpolitiken. I synnerhet långsiktiga, ambitiösa mål för minskning av utsläpp har hittills inte behandlats särskilt mycket i strategiförfarandet, men i den energi- och klimatfärdplan fram till 2050 som är under beredning avser man att beakta också denna fråga. I det nuvarande systemet baserar sig framtagandet av forskningsdata till stöd för klimatpolitiken på separata uppdrag, forskningsinstitutens resultatstyrning, forskningsprogram och den klimatpanel som varit verksam i två år. Man kan anse att det enbart enligt denna nuvarande praxis inte är möjligt att på ett tillräckligt sätt säkerställa kontinuerlig sammanställning och specificering av den oberoende tvärvetenskapliga kunskap som behövs i det klimatpolitiska beslutsfattandet. Ett konsekvent utvecklande av Finlands och EU:s klimatpolitik kräver framför allt långsiktighet och en

samstämmig samhällelig diskussion om de stora strukturella förändringarna.

De förfaranden som hör samman med nuvarande strategipraxis är möjliga att utveckla så att planeringssystemets transparens och förutsägbarhet förbättras. Med denna modell är det också möjligt att öka öppenheten. Det kan dock anses att de utvecklingsbehov som beskrevs i föregående avsnitt 2.4.2 bättre kan åtgärdas genom en klimatlag.

Den nationella rapporteringspraxis som hör samman med klimatpolitiken baserar sig till stor del på kraven i FN:s klimatkonvention och EU:s lagstiftning. Den nationella rapporteringen utvecklas aktivt för att effektivisera samarbetet mellan myndigheterna och forskningsinstituterna. Avsikten är att nuvarande rapporteringspraxis också i fortsättningen ska utnyttjas så effektivt som möjligt för att undvika administrativa merkostnader.

Vid beredningen av propositionen har man behandlat avgränsningen av lagens tillämpningsområde. Utgångspunkten har varit att lagen ska gälla både begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen, även om planeringen och genomförandet av dem skiljer sig från varandra. Begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen har dock beröringspunkter också på nivån för strategiska riktlinjer och planer, och därför är det motiverat att till vissa delar behandla dem båda tillsammans.

Såsom det konstateras i regeringsprogrammet ska lagen gälla minskningen av de utsläpp som inte omfattas av utsläppshandeln. Detta beror på att det föreskrivs om utsläppshandeln i EU-lagstiftningen, och enligt den omfattar utsläppshandeln hela EU.

Lagförslaget gäller främst statsrådet och ministerierna, och utöver dem ska också riksdagen ha en central roll i klimatpolitiken. Statens regionförvaltning, i synnerhet närings-, trafik- och miljöcentralerna, kommer via verksamheten vid de ministerier som styr dem att vara tämligen nära bundna till planeringen och genomförandet av ministeriernas klimatpolitik. Regionförvaltningen ges dock inga nya uppgifter genom klimatlagen. I lagen föreslås inte heller några nya skyldigheter för medborgare eller samfund.

Lagen gäller inte kommunernas planering, utan kommunernas planering i fråga om be-

gränsning och anpassning till klimatförändringen utvecklas självständigt. Lagförslaget stöder dock kommunernas verksamhet genom att statens verksamhet i anknytning till klimatförändringen blir mer förutsägbar och konsekvent.

Under beredningsarbetets gång framfördes det från flera håll att klimatlagen bör innehålla bestämmelser om en så kallad kolbudget, genom vilken man kan utfärda bindande bestämmelser om en viss totalmängd årliga utsläpp av växthusgaser. I flera EU-länders klimatlagar ingår bestämmelser om system av detta slag genom vilka utsläppsmängden begränsas. Hur pass bindande systemen är varierar från land till land. Något motsvarande kolbudgetsystem föreslås inte i Finlands klimatlag, eftersom man har ansett att en tillräcklig minskning av växthusgasutsläpp kan fås till stånd också med de föreslagna systemen för planering och uppföljning av utsläpp.

Under beredningen föreslogs det också att det bör ingå materiella bestämmelser om begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen i klimatlagen och speciallagarna. En ändring av speciallagstiftningen förutsätter dock att ärendet utreds grundligt, och i detta sammanhang föreslås inga ändringar av den. I samband med tillämpningen av klimatlagen är avsikten att beakta också eventuella bestämmelser som anknäyer till begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen som ingår i övrig lagstiftning, så att klimatlagen inte begränsar tillämpningen av övriga lagar. Övriga bestämmelser och klimatlagens bestämmelser ska alltså tillämpas jämsides. Med ett planeringssystem enligt klimatlagen kan man stödja framtida ändringar i den materiella lagstiftningen och sträva efter att säkerställa att de överensstämmer med varandra.

Under beredningen dryftades också frågan om på vilket sätt det är möjligt att säkerställa att man i planerings- och uppföljningssystemet enligt klimatlagen särskilt beaktar oberoende vetenskaplig kunskap som gäller flera samhällsområden. Den kunskap som gäller klimatpolitiken produceras nuförtiden av universitet och forskningsinstitut. En klimatpanel som den nuvarande kan anses ge mervärde i synnerhet som ett tvärvetenskap-

ligt forum, som utvärderar och strukturerar den färskaste vetenskapliga kunskapen för att den ska kunna utnyttjas i planeringssystemet för klimatpolitiken. Således kan man konstatera att det är motiverat att med tanke på det ökande kunskapsbehov som är inom synhåll ge en oberoende klimatpanel uppgifter som hör samman med klimatlagen och föreskriva om tillsättande av en klimatpanel i klimatlagen.

Vid beredningen av lagen behandlades lagens förhållande till befintliga, icke lagstadda instrument inom klimatpolitiken, såsom energi- och klimatstrategin och den nationella anpassningsstrategin. Vid beredningen ansågs det att de planer som det föreskrivs om i klimatlagen och de planeringsförfaranden som är i bruk måste anpassas i den mån som behövs för att undvika överlappande eller motstridiga riktlinjer. I synnerhet planen för klimatpolitiken på medellång sikt och energi- och klimatstrategin måste samordnas med varandra.

3.2 De viktigaste förslagen

Det föreslås att det stiftas en klimatlag om ett planeringssystem för begränsning av och anpassning till klimatförändringen och den uppföljning som hör samman med detta. Av flera olika skäl har det ansetts att en klimatlag behöver stiftas. Skärpta mål för minskning av utsläpp och anpassningen till klimatförändringen kräver nya åtgärder som kan ha en betydande inverkan på flera samhällssektorer. Därför är det nödvändigt att det för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen finns en verksamhetspolitik som genomgått en öppen beredning och samordning samt utarbetats utifrån klimatförändringens utgångspunkter. På grund av de djupa samhälleliga verkningarna är det behövt att det föreskrivs i lag om beredningen av, beslutsfattandet om och uppföljningen av klimatpolitiken. Samtidigt kan man säkerställa att riksdagen regelbundet har möjlighet att ta ställning till planerings- och uppföljningssystemet för klimatärenden endast genom bestämmelser på lagnivå.

Lagen signalerar också att klimatförändringen, motverkandet av den och anpassning-

en till den är viktiga och kräver insatser av alla samhällsparter. Målet med lagen och de planer som godkänns med stöd av lagen visar också aktörerna inom olika branscher vad som eftersträvas med klimatpolitiken.

Genom klimatlagen säkerställs också att Finlands internationella åtaganden och politiska åtaganden fullgörs och att EU-lagstiftningen följs. Internationellt visar den också att Finland ser det som viktigt att motverka klimatförändringen. Den stärker också Finlands ställning som aktör i den internationella klimatpolitiken och EU:s klimatpolitik.

Klimatlagen har karaktären av en målinriktad ramlag som gäller de statliga myndigheterna och som inte innehåller några materiellt-rättsliga bestämmelser för olika branscher såsom trafik, jordbruk, industri eller byggande.

I lagen ingår bestämmelser om den rikstäckande planeringen och uppföljningen av klimatpolitiken. I planerna för klimatpolitiken ska det presenteras en översikt över klimatförändringens utveckling, behovet av att anpassa sig till en reell eller sannolik förändring och faktorer som påverkar dessa samt en plan över åtgärder för att begränsa klimatförändringen och metoder för att anpassa sig till förändringen. Planerna ger en grund och en riktning för en detaljerad beredning av klimatpolitiken inom olika förvaltningsområden. Enligt den föreslagna lagen ska en statlig myndighet i sin verksamhet i den mån det är möjligt främja förverkligandet av de planer som det föreskrivs om i klimatlagen. Myndigheten måste då beakta planerna inom de gränser som ges i lagstiftningen om skötseln av myndighetens uppgifter. Övrig gällande lagstiftning ska naturligtvis beaktas redan när planerna utarbetas.

Enligt förslaget ska det utarbetas en plan på lång sikt och en plan på medellång sikt för att begränsa klimatförändringen. I den långsiktiga planen ska det ingå ett mål för minskning av växthusgasutsläpp som sträcker sig till 2050 och som ska ge en tydlig riktning för det långsiktiga arbetet för begränsning av klimatförändringen. Den klimatpolitiska planen på medellång sikt ska endast gälla den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln härrör från flera olika branscher. En egen plan utarbetas för an-

passningen till klimatförändringen. Planerna ska ses över med tidsintervall som anges i lagen, vilket gör att man i planerna flexibelt kan beakta nya behov som dyker upp och ny kunskap om klimatförändringen. Vid behov ska det också vara möjligt att se över planerna med kortare intervall.

Beredningen av de klimatpolitiska planerna ska enligt lagen vara öppen för att ett så brett stöd som möjligt från olika parter ska kunna säkerställas.

En väsentlig del av planerna är en redogörelse för hur utsläppen av växthusgaser ska kunna minskas i enlighet med målen och hur anpassningen till klimatförändringen ska gå till. Det centrala innehållet i planerna bestäms i lagen.

Som bakgrund till de klimatpolitiska planernas funktionella del och som stöd för beslutsfattandet ska det i planerna finnas en redogörelse för realiserade växthusgasutsläpp samt en bedömning av hur utsläppen kommer att utvecklas och hur klimatpolitiken kommer att utvecklas i hela världen och i EU.

De klimatpolitiska planerna ska utarbetas vid de behöriga ministerierna och godkännas av statsrådet. För varje plan ska ett ministerium vara samordnare och samordna de andras arbete. De klimatpolitiska planerna på lång respektive medellång sikt och anpassningsplanen ska samordnas med varandra i den mån det behövs. Dessutom ska planerna till behövliga delar samordnas med den övriga beredningen av energi- och klimatpolitiken, bl.a. med energi- och klimatstrategier av den typ som nu används. För att dessa mål ska uppnås är det ändamålsenligt att de klimatpolitiska planerna på initiativ av och under ledning av det ministerium som är ansvarigt för att sammanställa respektive plan behandlas i den behöriga ministerarbetsgruppen (för närvarande den energi- och klimatpolitiska ministerarbetsgruppen) och det samarbetsorgan (det klimat- och energipolitiska kontaktnätet) som består av tjänstemän från ministerierna och som assisterar ministerarbetsgruppen. I synnerhet den innehållsmässiga samordningen av den klimatpolitiska planen på medellång sikt och en energi- och klimatstrategi av nuvarande typ kräver också att beredningstidtabellerna för dem samordnas och att det

används en gemensam beräkningsgrund för dem.

För närvarande fastställer statsrådet sina centrala mål för energi- och klimatpolitiken i en energi- och klimatpolitisk strategi. Klimatlagen fördjupar styrningssystemet för genomförandet av minskning av de utsläpp som inte omfattas av utsläppshandeln, men den ändrar inte energi- och klimatstrategins betydelse. Avsikten är att det i energi- och klimatstrategier av nuvarande typ också i fortsättningen på ett allmänt plan ska dras upp riktlinjer för de centrala landsomfattande numeriska mål som förenar energi- och klimatpolitiken. Därmed ska i energi- och klimatstrategin också behandlas metoder för att minska utsläppen inom utsläppshandelssektorn. I den klimatpolitiska planen på medellång sikt behandlas de åtgärder för minskning av utsläppen som hör samman med den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Avsikten är att den klimatpolitiska planen på medellång sikt ska innehålla en detaljerad analys av utsläppsutvecklingen inom de branscher som inte omfattas av utsläppshandeln samt mångsidiga och detaljerade riktlinjer för de åtgärder som behövs för att minska utsläppen.

De klimatpolitiska planerna ska till sin karaktär vara allmänna planeringsinstrument som utarbetats av statsrådet. I statsrådets beslutsfattande om dem är det därmed inte fråga om ett avgörande i sak i ett enskilt förvaltningsärende som skulle ha betydelse för en individs rättighet, skyldighet eller intresse. Därmed finns det inget sådant behov av rättskydd anknutet till planerna att de kan anses vara överklagbara beslut.

Statsrådet ska ge riksdagen en redogörelse för de klimatpolitiska planerna, och riksdagen uttrycker sin ståndpunkt med anledning av redogörelsen.

Statsrådet ska också varje kalenderår lämna riksdagen uppgifter om utsläppsutvecklingen, förverkligandet av målen för utsläppsminskningen och ytterligare åtgärder som krävs för att nå målen. På motsvarande sätt ska uppgifter om anpassningen till klimatförändringen lämnas till riksdagen minst en gång varje valperiod.

Eftersom klimatpolitiken är så viktig, ska det i lagen fästas särskild vikt vid att planer-

na ska baseras på aktuell och vetenskaplig kunskap. I planerna ska det utredas vilka faktorer som inverkar på klimatpolitiken och vilka effekter planerna har. Som stöd för klimatpolitiken ska det tillsättas ett vetenskapligt och oberoende sakkunnigorgan, Finlands klimatpanel, vars granskningar kommer att vara till nytta för utvecklingen, verkställigheten och utvärderingen av planerna.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Allmänt

Som ramlag kommer klimatlagen att stärka grunden för utvecklingen av klimatpolitiken, men inte som sådan bestämma dess innehåll. Därmed blir dess effekter på uppfyllandet av målen för utsläppsminskning och anpassning indirekta. Lagens huvudsakliga effekter är påvisande av Finlands klimatpolitiska åtagande, strävan efter en tydlig och övergripande klimatpolitik, garanterande av öppenhet och möjligheter att delta på grundläggande nivå samt en större kunskapsbas för klimatpolitiken. Beredningen av, innehållet i och verkställigheten av de planer som det föreskrivs om i lagen samt uppföljning och utvärderingar som hänför sig till dem kommer till stor del att bestämma hur stora effekterna blir och vilken betydelse de får.

Finlands miljöcentral har utarbetat en separat utredning av vilka effekter den föreslagna lagen beräknas ha.

4.2 Konsekvenser för miljön och klimatet

Genom klimatlagen skapas ett planerings- och uppföljningssystem, med vars hjälp Finland strävar efter att minska utsläppen av växthusgaser med minst 80 procent till 2050 i jämförelse med 1990 års nivå. Med hjälp av lagen försöker Finland att göra sin insats för det internationella målet att begränsa uppvärmningen av klimatet till två grader celsius. Genom lagen siktar man på att uppnå positiva miljöeffekter med hjälp av förbättrade planerings- och uppföljningsprocesser för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen.

Genom att låta ett långsiktigt mål ingå i lagen ges ett tydligt budskap om riktningen för klimatpolitiken och dess långsiktighet. Målet skulle styra utarbetandet av de planer som det föreskrivs om i klimatlagen.

En bättre uppföljning av klimatpolitiken och stärkande av det civila samhällets, riksdagens och klimatpanelens roller ökar sannolikheten för att klimatlagen inverkar positivt på uppnåendet av klimatmålen. Detsamma gäller för det långsiktiga målet för minskning av utsläpp som ingår i klimatlagen som ett tecken på det politiska åtagandet.

De energi- och klimatpolitiska strategier som har utarbetats hittills har visat att målen för minskning av växthusgasutsläpp ger upphov till positiva effekter på miljön och hälsan men också möjliga konflikter mellan olika samhälleliga mål. Om man fäster uppmärksamhet vid möjliga konflikter mellan samhälleliga mål och skapar ett planeringssystem där konflikter kan lösas ger klimatlagen indirekta positiva effekter också utanför klimatpolitiken.

I fråga om konsekvenserna för klimatet och miljön uppskattas planerna enligt den föreslagna klimatlagen i huvudsak fungera som de redogörelser om energi- och klimatpolitiken som hittills överlämnats till riksdagen. De utsatta tidpunkter och förfaranden som föreslås i lagen understryker i högre grad än tidigare vikten av att klimatmålen nås samt förbättrar utredningen och samordningen av de olika effekterna på klimatet, miljön och samhället. En samordning av de planer som krävs enligt klimatlagen och de planer för energi- och klimatpolitiken som är uppgjorda i enlighet med nuvarande praxis förbättrar förutsättningarna att identifiera och uppnå olika samhälleliga mål. Till denna del bestämmer den praktiska verkställigheten av lagen en stor del av effekterna.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Klimatlagens samhälleliga konsekvenser hänför sig till klimatpolitikens samhälleliga tyngd, öppenhet och delaktighet, stärkande av kunskapsbasen och utveckling av planeringen. På alla dessa delområden har det i de senaste utredningarna och expertutlåtandena upptäckts utvecklingsbehov.

En klimatlag kommer klart att öka klimatpolitikens synlighet och betydelse i samhället. I lagen betonas att klimatpolitiken utgör viktig samhällelig verksamhet. Lagen visar att ett konsekvent främjande av klimatpolitiken hör till samhällets grundläggande uppgifter, oberoende av politiska konjunkturen. Det långsiktiga målet som ingår i lagen understryker också uppgiftens allmänna betydelse och långsiktighet. En sådan samhällelig effekt vore svår att uppnå utan lagen. En klimatlag väcker sannolikt också internationellt intresse och visar att Finland förbundit sig att målmedvetet begränsa klimatförändringen.

Det är sannolikt att trycket från internationell nivå och EU-nivå att stärka klimatpolitiken och dess verkkningsfullhet i framtiden orsakar nya uppgifter för beredningen av den nationella klimatpolitiken. En lag skulle hjälpa Finland att möta en del av de nya kraven genom att ge en ram för det nationella genomförandet av nya skyldigheter. En del av de nya skyldigheterna, såsom EU:s mål för utsläppsminskning efter 2020, kan som sådana tas in i de planer som det föreskrivs om i den föreslagna klimatlagen. Man kan också se beröringspunkter mellan en del redan gällande krav i EU:s lagstiftning och den föreslagna klimatlagens bestämmelser. Exempelvis klimatlagens bestämmelser om en långsiktig plan och öppenhet i beredningen och möjligheterna att delta i den är i linje med kraven på de strategier för växthusgassnålutveckling som det föreskrivs om i EU:s förordning om en övervakningsmekanism. Med hjälp av den föreslagna klimatlagen vore det alltså möjligt att stödja och stärka Finlands åtgärder i den nationella verkställigheten av de klimatpolitiska beslut som fattas både på internationell nivå och av Europeiska unionen.

Genom att stärka klimatpolitikens ställning och klart visa klimatpolitikens riktning också på lång sikt, kan lagen sporra alla aktörer att aktivare än tidigare söka innovativa lösningar för begränsning och anpassning av klimatförändringen. Detta kan ha positiva indirekta ekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser genom att erbjuda nya möjligheter att utveckla näringsverksamheten speciellt inom branschen för miljöteknik.

I lagen finns grundläggande bestämmelser om öppenhet i beredningen och möjligheterna att delta i den. Med detta strävar man efter att såväl medborgarna som centrala aktörer som påverkar klimatet ska ha en möjlighet att framföra sin synpunkt på den framtida klimatpolitiken. När planerna godkänns kommer man att ha vetskap om vilka synpunkter som har framförts och hur de har beaktats, vilket ökar den allmänna samhällliga acceptansen för planerna. Syftet med den lagstadgade skyldigheten att överlämna de klimatpolitiska planerna till riksdagen för godkännande är att de betydande riktlinjerna i klimatpolitiken ska ha det centrala statsorganets politiska stöd.

Vägen mot målen för begränsning av och anpassning till klimatförändringen kräver ett mångsidigt utnyttjande och tolkning av kunskap vid beredningen, verkställigheten och utvärderingen av klimatpolitiken. I klimatpolitiken har alla vetenskapsgrenar och all praktisk empirisk kunskap stor betydelse. Genom klimatlagen strävar man efter att förbättra framtagandet, förädlingen och användningen av kunskap om klimatet. I synnerhet bestämmelserna om planering och uppföljning samt om det vetenskapliga sakkunnsorganet understryker betydelsen av mångsidig användning av vetenskaplig kunskap och skapar en lagstadgad grund för den. Lagen kan därmed också sporra kunskapsproducenter och finansierare att rikta resurser till frågor som är viktiga med tanke på klimatförändringen.

Den föreslagna klimatlagen är framför allt en lag om planeringen av statsförvaltningens klimatpolitik. Lagen stärker den allmänna grunden för statsrådets planering och gör därmed i princip också klimatpolitiken tydligare, mer övergripande och mer förutsägbar ur olika aktörers synvinkel. I den klimatpolitiska planeringen eftersträvas en sådan helhet som beaktar sektorernas specifika egenskaper med avseende på klimatförändringen och anpassningen därtill. Om de planer som det föreskrivs om i lagen kompletterar de nuvarande strategierna och ger dem mer djup t.ex. genom att göra granskningen av de klimatpolitiska åtgärderna och behandlingen av olika scenarier mångsidigare, ger planerna de samhällliga aktörerna mer stoff för klimatpoli-

tisk diskussion och utveckling av verksamheten. Om man däremot misslyckas med verkställigheten av lagen och de planer som det föreskrivs om i lagen överlappar eller konkurrerar med de andra strategierna, kan lagen inverka negativt på planeringen. Genom verkställigheten av lagen kan man påverka så att överlappning undviks och växelverkan som förbättrar effektiviteten ökar.

4.4 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Endast de statliga myndigheterna påverkas direkt av den föreslagna klimatlagen. Kommunerna och de kommunala myndigheterna påverkas av lagen endast indirekt genom verkställigheten av de planer som det föreskrivs om i lagen. Av de statliga myndigheterna är det främst ministerierna som påverkas av klimatlagen genom utvecklingen och införandet av planeringssystemet, men till en del påverkas också regionalförvaltningen och de myndigheter inom centralförvaltningen som verkar under ministerierna. Av statens inrättningar har bl.a. Meteorologiska institutet, Finlands miljöcentral, det kommande Naturresursinstitutet samt Statistikcentralen uppgifter som hör samman med uppföljningen av klimatförändringen, och i dessa uppgifter sker inga direkta ändringar på grund av klimatlagen.

Enligt en enkät som genomförts under beredningen av klimatlagen har de centrala ministerierna använt några årsverken för beredningen av de strategier som utarbetats i enlighet med nuvarande praxis. Enligt enkätsvaren ökar utarbetandet av de planer som det föreskrivs om i lagen till vissa delar behovet av resurser för planering och beredning av klimatpolitiken. Ökningen är inte stor i förhållande till de totala administrativa kostnader som går åt till klimatpolitiken, men den kan inverka på ordnandet av ministeriernas arbete. Ökningen av resursbehovet är i väsentlig grad beroende av fördelningen av det praktiska arbetet och ansvaret mellan ministerierna samt synergier mellan olika beredningsförfaranden. Ett arrangemang där de nuvarande ansvariga ministerierna byts ökar resursbehovet enligt ministeriernas beräkningar klart mer än om man utvecklar nuva-

rande arrangemang. I propositionen är det endast miljöministeriets uppgift att samordna utarbetandet av den klimatpolitiska planen på medellång sikt som är helt ny och som ökar miljöministeriets resursbehov vid beredningen av klimatpolitiken. Om man lyckas bra med samordningen av de olika planerna, ökar de övriga ministeriernas resursbehov inte i någon väsentlig grad.

Man kan förutspå att den internationella klimatpolitiken och EU:s klimatpolitik ger upphov till nya uppgifter som det bör anvisas resurser till. Lagen skapar en grund för skötseln av dessa uppgifter och det kan för sin del säkerställa att de nya uppgifterna ordnas på ett effektivt sätt, så att de också stöder utvecklingen av den nationella klimatpolitiken. Detta förutsätter en entydig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan ministerierna.

4.5 Ekonomiska konsekvenser

Lagens statsfinansiella konsekvenser beror på hur krävande och omfattande planeringsuppgifterna är. Den enkät som genomförts under beredningen av lagförslaget samt övriga uppgifter som samlats in om planeringen tyder på att utarbetandet av de planer som det föreskrivs om i lagen i någon mån ökar behovet av resurser för den klimatpolitiska planeringen och beredningen. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna vid utarbetandet av de olika planerna har en klar inverkan på resursbehovet.

För att säkerställa verksamheten för det vetenskapliga sakkunnigorgan som ska tillsättas med stöd av klimatlagen måste det anvisas tillräckligt med anslag i förhållande till de uppgifter som enligt lagförslaget föreskrivs för organet. Verksamhetsutgifterna för den klimatpanel som tillsattes för första gången 2011 har varit ca 250 000—300 000 euro per år. Utarbetande av redogörelser har gett upphov till merparten av utgifterna.

Klimatlagen har inga direkta privatekonomiska eller samhällsekonomiska konsekvenser. Däremot kan verkställigheten av de klimatpolitiska planerna ha betydande privatekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser t.ex. i och med de nya mål eller den materiellt rättsliga lagstiftning som det dras upp riktlinjer för i dem, men utredningen av

dessa konsekvenser hör till utvärderingen av planernas konsekvenser. De ekonomiska konsekvenserna av de planer som det föreskrivs om i lagen utvärderas i samband med utarbetandet av planerna.

Samtidigt som man behandlar klimatlagens ekonomiska konsekvenser kan man bedöma också lagens eventuella dynamiska konsekvenser. Med detta menas att stiftandet av lagen kan inverka på planering och innovationsverksamhet för aktörer utanför statsförvaltningen. Positiva dynamiska effekter kan uppstå, om aktörerna upplever att lagen stärker ut den framtida utvecklingen klarare än nu, vilket sporrar till att utveckla nya lösningar för att begränsa klimatförändringen eller främja anpassningen till den. Att göra klimatpolitiken mer förutsägbar och sporrande anses allmänt vara viktigt. Mot klimatlagen riktas förväntningar till denna del i synnerhet från de branscher som inte omfattas av utsläppshandeln. Enligt t.ex. Storbritanniens erfarenheter kan klimatlagen stödja de aktörer i näringslivet som ser möjligheterna i en koldioxidsnål ekonomi.

De dynamiska effekterna av den föreslagna lagen beror på innehållet i de planer som det föreskrivs om i lagen. Exempelvis den föreslagna utsläppsminskningen på 80 procent fram till 2050 betonar betydelsen av att klimatförändringen begränsas, men på grund av osäkerheten när det gäller det långa tidsperspektivet och hur minskningen ska fördelas kräver det utsläppsmål som står i lagen konkreta åtgärder som stöd för att få dynamiska effekter till stånd. De planer som det föreskrivs om i lagen och de åtgärder som ingår i dem kan därmed ha betydande dynamiska konsekvenser, vilket understryker betydelsen av en konsekvensbedömning av planerna.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningskedan och beredningsmaterial

I regeringsprogrammet för statsminister Katainens regering konstateras det att regeringen utifrån erfarenheter och utredningar bereder en proposition och fattar ett separat beslut om att stifta en klimatlag för att reglera en minskning av de utsläpp som inte om-

fattas av utsläppshandeln. I enlighet med detta lät miljöministeriet göra två utredningar om ärendet. Den första utredningen gällde möjligheterna att stifta en nationell klimatlag (13.5.2012) och den andra utredningen möjligheterna att knyta den nationella klimatlagen till övrig lagstiftning och dess tillämpningsförhållanden till övriga lagstiftning (4.6.2013). Den förstnämnda utredningen gjordes av JD Ari Ekroos och TeknD Matias Warsta och den senare av Ari Ekroos, Iikka Väänänen, Matias Warsta och Matias Wallgren.

Utöver dessa utredningar utarbetade också klimatpanelen 2012 en bedömning av alternativ till en klimatlag och behovet av en sådan lag.

Miljöministeriet anordnade ett omfattande seminarium om klimatlagen för intressentgrupper i oktober 2012. I seminariet deltog ett stort antal representanter för den statliga och kommunala förvaltningen, olika vetenskapsgrenar, näringslivet, löntagarna, jord- och skogsbruket och frivilligorganisationer. Det var möjligt att framföra sin åsikt om nödvändigheten av klimatlagen på webbplatsen dinasikt.fi.

I regeringens energi- och klimatpolitiska ministerarbetsgrupp antogs den 8 februari 2013 en riktlinje om beredningen av en klimatlag. Enligt riktlinjen ska de viktigaste elementen i klimatlagen vara ett mål att minska utsläppen med 80 procent till 2050, ett planerings- och uppföljningssystem som styr förvaltningens verksamhet samt ett tydliggörande av arbetsfördelningen i myndigheternas verksamhet. Klimatlagen täcker både begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den.

Ministerarbetsgruppen drog upp följande riktlinjer för beredningen av klimatlagen:

1) klimatlagen ska till karaktären vara en målinriktad ramlag där det inte ingår materiell lagstiftning för olika förvaltningsområden (trafik, jordbruk, boende, byggande osv.),

2) till klimatlagens tillämpningsområde ska i enlighet med regeringsprogrammet höras de utsläpp som inte omfattas av utsläppshandeln,

3) i klimatlagen ska det inte ingå bestämmelser om politiska åtgärder för olika branscher för att minska utsläppen eller om an-

svarsfördelningen för utsläppsminskningarna; klimatlagen ska skapa en process där man kan besluta om sådana politiska åtgärder, men besluten ska fortfarande fattas av regeringen enligt dess omdöme med beaktande av de faktorer som inverkar på frågan och övriga samhälleliga mål t.ex. inom jordbruket eller energipolitiken,

4) klimatlagen ska tillsammans med energi- och klimatstrategierna för regeringen skapa en systematisk ram och en process för att utvärdera om klimatpolitikens är tillräcklig och vilka åtgärder som behövs,

5) klimatlagens skyldigheter ska gälla statsförvaltningen, klimatlagen i sig ska inte lägga några skyldigheter på sådana som inte hör till den statliga förvaltningen, t.ex. privata aktörer,

6) klimatlagen ska inte skärpa redan bestämda utsläppsmål. De mål som ska ingå i lagen är desamma som Finland redan har förbundit sig till. Syftet med klimatlagen är att den ska vara ett verktyg för regeringen och riksdagen för att uppnå dessa mål så kostnadseffektivt som möjligt.

Vid beredningen av klimatlagen skulle man också utnyttja de expertbedömningar som fåtts i samband med Ekroos och Warstas första utredning samt intressentgruppernas åsikter i frågan. Dessutom fästes uppmärksamhet vid de slutsatser om i synnerhet klimatlagens förhållande till övrig lagstiftning som drogs i den utredning om klimatlagen som klimatpanelen har gjort.

I enlighet med ministerarbetsgruppens riktlinjer tillsatte miljöministeriet den 22 mars 2013 en projektgrupp, vars uppgift var att bereda ett förslag till regeringsproposition med förslag till en klimatlag. I arbetsgruppen ingick representanter för miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, finansministeriet och justitieministeriet. I arbetsgruppen ingick också en ständig expert från Finlands klimatpanel. Ministerarbetsgruppen för energi- och klimatpolitiken behandlade regelbundet framskridandet av beredningsarbetet och drog upp centrala riktlinjer för det.

För att säkerställa öppenheten i beredningen av klimatlagen utarbetades en separat kommunikations- och interaktionsplan för

klimatlagen, och dessutom hade miljöministeriet en handlingsplan för klimatkommunikation för 2013.

Arbetsgruppen hörde under sitt arbete intressentgrupper vid fyra tillfällen där representanter för forskarsamfundet, näringslivet och löntagarna, miljöorganisationer och övriga frivilligorganisationer samt kommunal- och regionalförvaltningen deltog. I oktober 2013 ordnades dessutom ett stort seminarium för intressentgrupper.

På miljöministeriets webbplats fanns omfattande information om hur beredningen av klimatlagen framskred. På webbplatsen publicerades dessutom blogginlägg där det regelbundet berättades om hur beredningen framskred.

Miljöministeriet sände i februari 2014 ett utkast till regeringsproposition med förslag till en klimatlag, baserad på arbetsgruppens arbete, på remiss till olika instanser, och utöver det publicerades begäran om utlåtanden på miljöministeriets webbsidor.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Sammanlagt lämnades 69 remissvar om miljöministeriets förslag till klimatlag som bygger på det beredningsarbete som arbetsgruppen för beredningen av klimatlagen gjort. Ett sammandrag av remissvaren finns i elektronisk form på miljöministeriets webbsidor (www.ym.fi).

Remissvar lämnades av kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, Energimyndigheten, Helsingfors universitet, Meteorologiska institutet, Innovationsfinansieringsverket Tekes, Konkurrens- och konsumentverket, Trafikverket, Trafiksäkerhetsverket Trafi, Forststyrelsen, Skogsforskningsinstitutet, Motiva Oy, Sametinget, Finlands klimatpanel, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra, Finlands miljöcentral, Teknologiska forskningscentralen VTT, Institutet för hälsa och välfärd, Statistikcentralen, Åbo universitet, Statens ekonomiska forskningscentral VATT, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax,

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birka-land, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland, Akava ry, Bioenergia ry, BirdLife Finland rf, Finlands näringsliv, Finsk Energiindustri rf, Helsingin YK-Yhdistys-Helsingfors FN-förening ry, Studentkåren vid Helsingfors universitet, Turun yliopiston ylioppilaskunta, Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta, Åbo Akademi Studentkår, Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster HRM, Ilmastofoorumi ry, Ilmastovanhemmat ry, Jätelaitosyhdistys ry, Kemiindustri KI rf, Keva rf, Kyrkans utlandshjälp Changemaker-nätverk, Linja-autoliitto ry, Luonto-Liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Jordens vänner i Finland rf, Skogägarförbundet Västra-Finland rf, Skogsindustrin rf, RAKLI ry, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC ry, Finlands Fastighetsförbund rf, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Finlands Kommunförbund rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Ungdomssamarbete - Allians rf, Finlands Egnahemsförbund rf, Rederierna i Finland rf, Sällskapet för Miljöfostran i Finland rf, Miljörättsliga Sällskapet i Finland rf, Företagarna i Finland rf, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf, Teknologiiustrin rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, WWF Finland, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf, Oljebranschens Centralförbund rf och en privatperson.

En stor del av remissinstanserna understödde förslaget att det stiftas en klimatlag. En del av remissinstanserna, däribland vissa ministerier, förhöll sig skeptiska eller negativa till att det stiftas en klimatlag. En mindre skara tog inte någon tydlig ställning varken för eller emot. Det ansågs viktigt att stifta en lag bl.a. för att öka långsiktigheten och öppenheten i planeringen av klimatpolitiken och för att förbättra klimatpolitikens förutsägbarhet med tanke på behövliga investeringar. I många utlåtanden ansågs det också att en klimatlag ger en tydlig signal om Finlands starka insats i arbetet för att bekämpa klimatförändringen. De som var kritiska till en klimatlag ansåg däremot att lagen kan överlappa den nuvarande regleringen av klimatpolitiken som främst beror på EU och internationella åtaganden och de nationella

klimat- och energipolitiska strategier som hittills har utarbetats, och att en klimatlag kan minska flexibiliteten i klimatpolitiken.

I remissvaren kunde man också tydligt urskilja de sakfrågor som väckte mest åsikter. Sådana frågor var frågor som anknyter till lagens tillämpningsområde, såsom indelningen i en utsläppshandelssektor och en sektor som inte omfattas av utsläppshandeln, och det långsiktiga målet för minskning av växthusgaser fram till 2050 som enligt förslaget ska ingå i lagen och som det särskilt önskas åsikter om i begäran om utlåtande. I remissvaren fästes dessutom uppmärksamhet vid bl.a. arbetsfördelningen och samarbetet mellan myndigheterna och klimatpanelens roll i klimatlagen.

Utifrån remissvaren är man till stor del eniga om att det ska ställas upp ett långsiktigt mål för minskning av utsläpp som stöd för planeringen av klimatpolitiken, men utifrån remissvaren råder det olika åsikter om huruvida det ska föreskrivas om målet i lag. En del av remissinstanserna ser det inte som nödvändigt att föreskriva om frågan på lagnivå, medan det i många andra remissvar sågs som nödvändigt att sätta upp ett ännu ambitiösare mål för minskning av utsläppen och att förtydliga helhetsmålet genom att gå in för en strategi för minskning av utsläppen som innehåller delmål för ett kortare tidsperspektiv.

I flera av remissvaren underströks behovet av samordning av klimatlagens planeringssystem för klimatpolitiken med beredningen inom övriga politiska sektorer, i synnerhet med klimat- och energipolitiska planer av den typ som används nu. Vid den fortsatta beredningen specificerades lagförslaget ytterligare i fråga om planeringen av energi- och trafikpolitiken.

I flera av remissvaren ansågs det att det är viktigt att stärka öppenheten och möjligheterna att delta i planeringen av klimatpolitiken. Det ansågs också att ett starkare samarbete mellan myndigheterna över förvaltningsområdenas gränser allmänt kan understödjas. Vid den fortsatta beredningen kompletterades motiveringen till förslaget i fråga om myndighetssamarbetet vid beredningen av planerna.

I en stor del av utlåtandena ansågs det dessutom att klimatpolitiken också i framtiden ska basera sig på vetenskaplig kunskap om klimatpolitiken som är så mångsidig och aktuell som möjligt. I många av remissvaren underströks den roll som den klimatpanel som tillsätts för att sammanställa den vetenskapliga kunskapen har, och det ansågs att det är motiverat att föreskriva om panelens ställning i klimatlagen. Å andra sidan konsta-

terades det också i en del av remissvaren att en sådan klimatpanel som den nuvarande skulle kunna fortsätta sin verksamhet också utan stöd av bestämmelser på lagnivå. Vid den fortsatta beredningen specificerades de ekonomiska konsekvenser som sakkunnigorganet medför.

På basis av remissvaren gjordes det också några ändringar av teknisk natur i lagförslaget.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Lagens syfte och mål. Enligt 1 mom. föreskrivs det i klimatlagen om ett planeringssystem för klimatpolitiken och om ordnandet av uppföljning i anknytning till verkställigheten av planerna. Syftet med lagen är att effektivisera och samordna de statliga myndigheternas verksamhet vid planering och uppföljning av verkställigheten av åtgärder för begränsning av klimatförändringen och anpassning till den. Ett syfte med lagen är också att främja allmänhetens, dvs. i stort sett alla samhällsaktörers, möjligheter att delta i beslutsfattandet om klimatpolitiken. I praktiken innebär detta bl.a. stärkande av medborgarnas roll vid beredningen av planer som gäller klimatpolitiken samtidigt som övriga centrala aktörer inom klimatpolitiken, såsom näringslivet, intresseorganisationer och kommunerna ska kunna delta i beredningen av klimatpolitiken. Genom lagen befästs också riksdagens ställning i det klimatpolitiska beslutsfattandet, som den deltar i genom att ta ställning till de redogörelser som ska ges om de klimatpolitiska planerna och de årsberättelser som gäller uppföljningen av genomförandet av planerna.

I 2 mom. föreskrivs det om målet med lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken. Med hjälp av utarbetandet och verkställigheten av planerna kan man effektivt och konsekvent säkerställa fullgörandet av de åtaganden som gäller minskning och övervakning av växthusgaser och som följer av avtal som binder Finland och av Europeiska unionens lagstiftning. Det planeringssystem som föreslås i lagen och uppföljningen av verkställigheten av planerna grundar sig så långt det är möjligt på förfaranden och arrangemang som redan nu används och som följer av i synnerhet Europeiska unionens rättsakter och bestämmelser i internationella avtal. Målet med lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken är också att minska antropogena växthusgasutsläpp i atmosfären, genom nationella åtgärder bidra till att begränsa klimatförändringen och anpassa sig till den.

2 §. Tillämpningsområde. Enligt 1 mom. gäller lagen de statliga myndigheternas upp-

gifter vid utarbetandet av klimatpolitiska planer och vid verkställigheten av dem. Till de statliga myndigheterna hör förutom statsrådet och ministerierna också statens övriga centralförvaltning samt statens regionala och lokala myndigheter.

I 2 mom. föreskrivs det om klimatlagens förhållande till övrig lagstiftning. Vid sidan om klimatlagen ska också tillämpas de bestämmelser i speciallagstiftningen som direkt eller indirekt gäller begränsning av eller anpassning till klimatförändringen. Sådana bestämmelser finns i synnerhet i lagen om utsläppshandel (311/2011), lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010), lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007) och lagen om avskiljning och lagring av koldioxid (416/2012). Utöver dessa klimatpolitiska specialförfattningar föreskrivs det om frågor som inverkar på begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den i andra författningar för olika branscher. Som ett exempel på sådan lagstiftning kan nämnas lagen om hantering av översvämningsrisker (620/2010), genom vilken man också inverkar på anpassningen till klimatförändringens effekter.

I 3 mom. föreslås en hänvisning till lagstiftningen om utsläppshandelssektorn. Den föreslagna klimatlagen och lagstiftningen om utsläppshandeln kommer inte att överlappa varandra, eftersom klimatlagen gäller planeringen och uppföljningen av klimatpolitiken och lagstiftningen om utsläppshandeln det praktiska ordnandet av handeln med utsläpp av växthusgaser. Därför föreslås det att det i lagen som ett förtydligande nämns att lagstiftningen om utsläppshandeln fortfarande tillämpas såsom hittills, oberoende av klimatlagen. Bestämmelserna om utsläpp från verksamhet som omfattas av utsläppshandeln samt åtgärder som syftar till att minska dem ingår i lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart samt till vissa delar också i lagen om användning av Kyotomekanismerna.

3 §. Verknningar för annan planering och annat beslutsfattande. I paragrafen föreskrivs det om beaktande av planerna enligt klimatlagen i samband med verkställigheten av lag-

stiftningen. Paragraferna gäller alla de klimatpolitiska planer som utarbetats med stöd av den föreslagna lagen och som det föreskrivs närmare om i 7, 8 och 9 §. En förutsättning för beaktande av planerna vid planering och beslutsfattande om åtgärder som gäller minskning av växthusgasutsläpp, begränsning av och anpassning till klimatförändringen är att det uttryckligen föreskrivs om det i speciallagstiftningen i fråga. Därmed medför denna paragraf inga omedelbara konsekvenser för beslut som fattas och planer som utarbetas med stöd av övrig lagstiftning. Bestämmelsen inverkar således inte direkt på t.ex. en enskild tillståndsprövning, utan det är en bestämmelse genom vilken man hänvisar till kommande bestämmelser i speciallagarna. I lagar för olika branscher kan man vid behov ta in en hänvisning till de planer som det föreskrivs om i den föreslagna lagen.

4 §. Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen. I paragrafen föreskrivs det om de statliga myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet främja genomförandet av de planer som det föreskrivs om i den föreslagna lagen. De statliga myndigheterna ska i den utsträckning det är möjligt så som genomförandet av planerna kräver sträva efter att minska de växthusgasutsläpp som deras verksamhet orsakar och beakta klimatförändringens effekter i sin verksamhet.

De statliga myndigheterna ska i tillämpliga delar beakta de åtgärder som presenterats i de planer som utarbetats med stöd av klimatlagen i all sin verksamhet, såsom beredning, forsknings- och utredningsverksamhet, uppföljning och utvärdering. Denna skyldighet kommer i fråga i varje myndighets verksamhet "i den utsträckning det är möjligt", vilket betyder att förverkligandet av dessa mål ska samordnas med övriga mål som styr myndighetens verksamhet. De statliga myndigheterna ska också vid behov se över sin interna praxis med tanke på begränsningen av klimatförändringen och anpassningen till den.

5 §. Definitioner. De föreslagna definitionerna följer till stor del definitionerna i FN:s klimatkonvention eller EU:s lagstiftning.

Enligt 1 punkten avses med växthusgas vissa både naturliga och antropogena gasformiga beståndsdelar i atmosfären som ab-

sorberar och återkastar infraröd strålning. De beståndsdelar som nämns i definitionen är koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorokväveten, perfluorkarboner, svavelhexafluorid och kvävetrifluorid. Med begreppet växthusgas hänvisas det också till andra beståndsdelar i atmosfären av ovannämnda typ som i enligt internationella åtaganden som binder Finland räknas till växthusgaserna. Genom en sådan flexibel definition av växthusgas beaktas också de eventuella förändringar genom vilka det till de definitioner av växthusgaser som finns i internationella avtal senare fogas sådana beståndsdelar i atmosfären som inte ännu ingår i avtalsbestämmelserna. För närvarande ingår bestämmelser av detta slag speciellt i FN:s klimatkonvention och därtill hörande Kyotoprotokollet.

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

I 3 punkten definieras vad som avses med begränsning av klimatförändringen. Med begränsning av klimatförändringen avses hindrande av antropogena växthusgasutsläpp från att uppstå och komma ut i atmosfären samt lindring eller avhjälpande av klimatförändringens effekter i övrigt. Begränsningen av klimatförändringen kan ske på många olika sätt, såsom användning av förnybar energi eller sparande av energi, avskiljning och lagring av koldioxid samt klimatmanipulering.

Enligt 4 punkten avses med anpassning till klimatförändringen åtgärder genom vilka man förbereder sig på och anpassar sig till klimatförändringen och dess eventuella negativa eller positiva effekter. Anpassningen kan riktas mot en hel del olika konsekvenser som har att göra med klimatförändringen, såsom jordens stigande medeltemperatur och allt extremare väderförhållanden.

Enligt 5 punkten avses med politiska åtgärder åtgärder som utförs av statliga myndigheter och som påverkar växthusgasutsläppen och anpassningen till klimatförändringen. Sådana åtgärder är ekonomiska, lagstift-

ningsmässiga samt övriga styrningsmedel som grundar sig på myndighetsbeslut.

I 6 punkten definieras det nationella systemet för inventering av växthusgaser. I definitionen hänvisas det till artikel 3.2 i EU:s förordning om en övervakningsmekanism. Enligt den avses med nationellt inventeringssystem ett system av institutionella, rättsliga och processrättsliga arrangemang inom en medlemsstat för uppskattning av utsläppen från källor och upptag i sänkor av växthusgaser som inte regleras av Montrealprotokollet, och för rapportering och arkivering av inventeringsinformation i enlighet med beslut 19/CMP.1 eller andra relevanta beslut från organ som avses i UNFCCC eller Kyotoprotokollet. Närmare bestämmelser om det nationella systemet för inventering av växthusgaser och dess funktion finns i kapitel 3 i förordningen om en övervakningsmekanism.

I 7 punkten definieras det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder. I definitionen hänvisas det till den definition som ges i artikel 3.15 i EU:s förordning om en övervakningsmekanism. Enligt den avses med ett system för politiska strategier, åtgärder och prognoser ett system av institutionella, rättsliga och processrättsliga arrangemang som upprättats för rapportering om politiska strategier och åtgärder och prognoser för antropogena utsläpp från källor och upptag i sänkor av växthusgaser som inte regleras av Montrealprotokollet i enlighet med artikel 12 i EU:s förordning om en övervakningsmekanism.

I 8 och 9 punkten definieras utsläppshandelssektorn och den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Med den förstnämnda avses de utsläpp som hör till tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart. I fråga om lagen om utsläppshandel hänvisas det till dess 2 §, enligt vilken lagen tillämpas på koldioxidutsläpp från de verksamheter som anges i 1—24 punkten och på sådana andra växthusgasutsläpp som nämns särskilt i anslutning till de verksamheter som avses i 25—28 punkten. Lagens tillämpningsområde preciseras i 3—5 § i fråga om vissa verksamheter. Tillämpningsområdet för lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart och dess begränsningar bestäms i 2 § i lagen.

Med den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln avses de utsläpp som avses i artikel 2.1 i EU:s ansvarsfördelningsbeslut (406/2009/EG). I den punkten definieras växthusgasutsläpp som utsläpp av koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid, från de kategorier som förtecknas i bilaga I till ansvarsfördelningsbeslutet, uttryckt som ton koldioxidekvivalenter i enlighet med EU:s beslut om en övervakningsmekanism (280/2004/EG), med undantag för växthusgasutsläpp som omfattas av utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG). De kategorier som förtecknas i bilaga I till ansvarsfördelningsbeslutet och som specificeras ytterligare i kommissionens beslut 2005/166/EG är energi (bränsleförbränning och flyktiga utsläpp från bränslen), industriprocesser, användning av lösningsmedel och andra produkter, jordbruk samt avfall. EU:s beslut om en övervakningsmekanism har upphävts genom EU:s förordning om en övervakningsmekanism ((EU) nr 525/2013), som trädde i kraft sommaren 2013.

6 §. Planeringssystem för klimatpolitiken. I paragrafen föreskrivs det om syftet med planeringssystemet för klimatpolitiken, dess huvudsakliga innehåll samt de principer som styr utarbetandet av de tillhörande planerna.

Enligt 1 mom. ska planeringssystemet för klimatpolitiken bestå av en långsiktig klimatpolitisk plan, en klimatpolitisk plan på medellång sikt som grundar sig på beräkningarna och målen för den långsiktiga klimatpolitiska planen, samt en nationell anpassningsplan.

Enligt 2 mom. sätts det upp i planerna mål för begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen samt de åtgärder som behövs inom olika förvaltningsområden för att uppnå dessa mål.

I 3 mom. föreskrivs det om det långsiktiga mål för minskning av utsläpp som är utgångspunkt för planeringen av begränsningen av klimatförändringen. Målet är att utsläppen av växthusgaser ska vara 80 procent mindre 2050 än vad de var 1990. Utsläppsmålet är detsamma som i många andra nuvarande dokument som antagits på politisk nivå. Målet fram till 2050 har antagits bl.a. i statsrådets framtidsredogörelse från 2009, och dessutom

har målet godkänts som utgångspunkt också för den energi- och klimatfärdplan fram till 2050 vars beredning inleddes 2013. Frågan har också skrivits in i den färdplan för ett koldioxidsnålt samhälle som Europeiska kommissionen publicerade 2011.

Att skriva in målet i lagen styr också utarbetandet av de klimatpolitiska planerna och till viss del också de nationella anpassningsplanerna genom ett entydigt numeriskt värde för utsläppsminskningen som genomförandet av planerna ska sikta mot och som utsläppsutvecklingen kan jämföras med. Det numeriska utsläppsmålet som ingår i lagen skulle skapa förutsägbarhet och långsiktighet i klimatpolitiken. Ett långsiktigt mål av denna typ för minskning av utsläpp ingår också i många andra länders klimatlag.

Det långsiktiga målet för minskning av utsläpp gäller de totala utsläppen av växthusgaser, dvs. utsläpp från både utsläppshandelssektorn och den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. I en granskning som sträcker sig fram till 2050 vore det inte vettigt att dela upp växthusgasutsläppen och de mål som gäller dem mellan utsläppshandelssektorn och den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln, eftersom definitionerna av sektorerna kan ändra, och ändringar i bl.a. energiproduktionen kan ha som följd att utsläppen "flyttas över" från den ena sektorn till den andra. På lång sikt är det därför nödvändigt att behandla klimatpolitiken som en helhet.

Med det planeringssystem som avses i klimatlagen är strävan att uppnå målet för minskning av utsläpp. Planering på medellång sikt av åtgärder som gäller begränsning av klimatförändringen i enlighet med lagen gäller endast den del av växthusgasutsläppen som inte omfattas av utsläppshandeln. Huruvida målet för minskning av de totala utsläppen av växthusgaser uppnås beror dock också i betydande grad på hur utsläppshandelssystemet fungerar, vilket Finland för egen del kan inverka på genom att sträva efter att stödja utvecklingen av systemets verksamhetsförutsättningar som en del av unionens klimatpolitik. I utformningen av målet för minskning av utsläpp betonas dessutom att Finland utöver de inhemska utsläppsminskningarna för att uppnå målen för minskning

av utsläpp kan utnyttja så kallade flexibla mekanismer. Nationella bestämmelser om villkoren för användning av dessa mekanismer finns i lagen om användning av Kyoto-mekanismerna.

Om det dock i ett internationellt avtal som är bindande för Finland eller i Europeiska unionens lagstiftning ingår ett mål för minskning av de totala utsläppen av växthusgaser till 2050 som avviker från det nämnda målet 80 procent, ska planeringssystemets långsiktiga mål för minskning av utsläpp basera sig på det.

I 3 mom. föreskrivs det också om utgångspunkten för planeringen av anpassningen till klimatförändringen. Enligt den tredje meningen i momentet är målet i planeringen av anpassningen till klimatförändringen att främja hanteringen av de risker som klimatförändringen orsakar och den branschspecifika anpassningen till klimatförändringen.

I 4 mom. anges de allmänna principer som ska styra utarbetandet av planerna. En av principerna är att på ett kostnadseffektivt sätt sträva efter att både begränsa klimatförändringen och anpassa sig till den. Med kostnadseffektiviteten strävar man efter att använda metoder för minskning av växthusgaser som ger så bra resultat som möjligt i förhållande till de kostnader som de medför.

I momentet föreskrivs det också om den beredskapsprincip som ska iakttagas vid fastställandet av de mål och åtgärder som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringen. De mål och åtgärder som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringen ska sättas upp i planerna på basis av vetenskapliga fakta, med beaktande av klimatförändringens framskridande, dess sannolika positiva och negativa effekter, farorna och riskerna i anslutning till den samt möjligheter till hindrande av olyckor som den orsakar och begränsning av deras skadliga verkningar. De mål som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringen samt de åtgärder som behövs för att uppnå dem ska planeras så att man i så täckande grad som möjligt beaktar de många slags effekter som klimatförändringen eventuellt orsakar. Med hjälp av planerna strävar man efter att i tillräcklig utsträckning förbereda sig också på konsekvenser av klimatförändring-

en som är skadligt starka med tanke på samhällets verksamhetsförutsättningar.

I den planering som gäller jordbruksproduktion ska det säkerställas att de åtgärder som hör samman med begränsningen av klimatförändringen planeras och genomförs så att de inte äventyrar den inhemska livsmedelsproduktionen eller den globala livsmedelstryggheten.

I 5 mom. föreskrivs det om andra saker som ska beaktas när planerna utarbetas. När de klimatpolitiska planernas mål för minskning av växthusgasutsläpp sätts upp ska bl.a. de skyldigheter för minskning av utsläpp som då gäller inom Europeiska unionen beaktas. För närvarande binds medlemsstaterna av de skyldigheter för minskning av utsläpp fram till 2020 som anges i EU:s ansvarsfördelningsbeslut. De skyldigheter som följer av Europeiska unionens lagstiftning och internationella bestämmelser kan vid behov preciseras i det nationella beslutsfattandet.

Vid utarbetandet av de klimatpolitiska planerna ska dessutom beaktas de uppgifter som tagits fram genom det nationella systemet för inventering av växthusgaser och det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder. Förutom det nuvarande systemet för inventering av växthusgaser ska unionens medlemsländer grunda ett nationellt system för rapportering av politiska åtgärder i enlighet med artikel 12 i EU:s förordning om en övervakningsmekanism senast den 9 juli 2015.

Vid utarbetandet av planerna ska man också beakta aktuell vetenskaplig kunskap om begränsning av och anpassning till klimatförändringen. Sådan kunskap tas i synnerhet fram av FN:s klimatpanel IPCC. Enligt förslaget ska i Finland för sammanställning och analysen av vetenskaplig kunskap som anknyter till klimatpolitiken ansvaras ett vetenskapligt sakkunnigorgan, Finlands klimatpanel.

Vid utarbetandet av planerna ska också miljömässiga, sociala och ekonomiska faktorer beaktas i enlighet med principen om hållbar utveckling. Som en aspekt som ska beaktas vid beredningen av planerna kan till denna del nämnas bl.a. samernas rättigheter, som är tryggade enligt 17 § 3 mom. i grundlagen. Vid planeringen av framtida åtgärder ska åt-

gårdernas sociala och ekonomiska verkningsfullhet bedömas t.ex. med tanke på rättvis inkomstfördelning, kostnadseffektivitet, sysselsättning samt tryggheten av industrins och övriga näringslivets konkurrenskraft.

Dessutom ska nivån på och utvecklingen av tekniken för minskning av växthusgaser, begränsning av klimatförändringen och anpassning till den beaktas vid utarbetandet av planerna.

Också andra faktorer som är väsentliga med tanke på samhällsutvecklingen behöver tas i beaktande i samband med att planerna utarbetas. Vid utarbetandet av de klimatpolitiska planerna ska det fästas vikt vid att planerna samordnas med beredning som gäller övriga politikområden. Beredningen av de klimatpolitiska planerna ska till behövliga delar samordnas med bl.a. beredningen av övrig energi- och klimatpolitik, inklusive en energi- och klimatstrategi av nuvarande typ. Beredningen av de klimatpolitiska planerna ska också samordnas med beredningen av trafikpolitiken.

7 §. Långsiktig klimatpolitisk plan. Enligt 1 mom. ska statsrådet anta en långsiktig klimatpolitisk plan både för utsläppshandelssektorn och den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. I planen ska presenteras de centrala åtgärder genom vilka man ska nå de mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringen som anges i 6 § 3 mom. En plan ska utarbetas minst vart tionde år. På grund av det långa tidsintervallet ska planen innehålla allmänna riktlinjer och principer för styrning av utsläppsutvecklingen. Syftet är att beskriva vilka olika lösningar som finns tillgängliga och hur de inverkar på utsläppen och de frågor som är centrala med tanke på samhällsutvecklingen.

Tidsspannet för den långsiktiga klimatpolitiska planen beror i praktiken i stor utsträckning på tidshorisonten för den planering av klimatpolitiken som är aktuell på internationell nivå eller inom Europeiska unionen. För närvarande har årtalet 2050 etablerats som tidshorisont i enlighet med EU:s och IPCC:s riktlinjer. Också enligt artikel 4 i EU:s förordning om en övervakningsmekanism ska varje medlemsland utarbeta en strategi för växthusgassnål utveckling för att bidra till uppnåendet av de långsiktiga utsläppsminsk-

ningarna i linje med unionens mål att på ett kostnadseffektivt sätt minska växthusgasutsläppen med 80—95 procent fram till 2050 jämfört med 1990 års nivå.

I 2 mom. föreskrivs det om innehållet i den långsiktiga klimatpolitiska planen till övriga delar. I planen ska ingå scenarier till 2050 för utsläpp av växthusgaser baserade på det långsiktiga målet för minskning av växthusgaser samt centrala branschspecifika tillvägagångsalternativ för att uppnå utsläppsmålet i fråga. Med hjälp av de scenarier som avses i bestämmelsen kan man granska klimatförändringens eventuella framtida utvecklingsförlopp och metoder för att anpassa sig till förändringarna och begränsa växthusgasutsläppen. Med scenarier för utsläppsutvecklingen avses relevanta, möjliga och internt konsekventa beskrivningar av hur utsläppen av växthusgaser utvecklas i framtiden. Med hjälp av dem kan man analysera möjliga framtida utvecklingsförlopp i ljuset av valda antaganden. Med utarbetandet av de branschspecifika mål som hör samman med scenarierna preciseras å sin sida det gemensamma långsiktiga mål för minskning av utsläpp som gäller alla sektorer.

I den långsiktiga klimatpolitiska planen ska dessutom ingå en beskrivning av de internationella och europeiska klimatpolitiska förhållandena och utvecklingsutsikterna för dessa på lång sikt samt en uppskattning av utvecklingsutsikterna för metoder för minskning av växthusgasutsläpp ur finländsk synvinkel. Utöver den egentliga tekniken för minskning av utsläpp kan också t.ex. olika mekanismer som påverkar genom efterfrågan komma i fråga som metoder för minskning av utsläpp. I planen ska också vid behov tas upp andra saker som är väsentliga för genomförandet av den.

8 §. Nationell plan för anpassning till klimatförändringen. Statsrådet ska anta en nationell plan för anpassning till klimatförändringen. Målet med planen är att stärka och öka samhällets förmåga att anpassa sig till klimatförändringen samt att minska de kostnader som klimatförändringen orsakar samhället. I planeringen ska också beaktas de internationella åtaganden som binder Finland och de skyldigheter som följer av Europeiska unionens lagstiftning i fråga om främjande av

anpassning till klimatförändringen. I planen ska det dras upp riktlinjer för metoder som ska främja regionala och lokala anpassningsåtgärder.

Enligt 1 mom. ska statsrådet anta en anpassningsplan minst vart tionde år. Detta är ett ändamålsenligt intervall för antagandet av planen, om man beaktar det långa tidsperspektivet för anpassning till klimatförändringen och det relativt långa intervallet för anpassningsåtgärdernas verkan.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om anpassningsplanens innehåll. På basis av den ska planen för det första innehålla en risk- och sårbarhetsgranskning där det bestäms hur anpassningsåtgärderna ska riktas på ett kostnadseffektivt sätt. Vid planeringen av åtgärderna är det särskilt viktigt att fastställa de olika branschernas sårbarhet och därmed de behov av att rikta anpassningen i första hand på medellång sikt och eventuellt på kortare sikt.

För det andra ska anpassningsplanen enligt 2 mom. innehålla handlingsprogram för anpassning inom olika förvaltningsområden enligt behov. Behovet av dessa handlingsprogram bestäms utifrån risk- och sårbarhetsgranskningen. Genom handlingsprogrammen för de olika förvaltningsområdena främjas en ändamålsenlig och kostnadseffektiv allokering av anpassningsåtgärderna i synnerhet inom den verksamhetsområden som är sårbara med tanke på klimatförändringen.

9 §. Klimatpolitisk plan på medellång sikt. Enligt 1 mom. ska statsrådet en gång per valperiod anta en klimatpolitisk plan på medellång sikt. Planen ska bestå av två delar. I planen ska för det första ingå ett åtgärdsprogram där de åtgärder presenteras genom vilka man kan minska de antropogena växthusgasutsläppen i enlighet med de allmänna riktlinjerna i den långsiktiga klimatpolitiska planen och därmed begränsa klimatförändringen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. I planen ska också ingå bedömningar av hur växthusgasutsläppen kommer att utvecklas och hur de politiska åtgärderna inverkar på denna utveckling. Åtgärderna i den klimatpolitiska planen på medellång sikt ska vara konkretare och mer detaljerade än de åtgärder som presenteras i den långsiktiga klimatpolitiska planen. Syftet

med planen är att styra de olika förvaltningsområdena i planeringen och genomförandet av detaljerade administrativa, ekonomiska eller kunskapsmässiga åtgärder.

I 2 mom. anges vilka uppgifter som ska ingå i det klimatåtgärdsprogram som ingår i den klimatpolitiska planen på medellång sikt. I klimatåtgärdsprogrammet ska det redogöras för de åtaganden att minska utsläppen av växthusgaser inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln som följer av internationella avtal och Europeiska unionens lagstiftning. Med åtaganden avses i detta sammanhang skyldigheter och politiska åtaganden som beror på internationella avtal och EU:s lagstiftning. Det är främst fråga om åtaganden som gäller utsläppsutvecklingen på medellång sikt, genom vilka man preciserar delmål på vägen mot det långsiktiga målet för minskning av utsläpp. För närvarande stryrs det linjära framskridandet av utsläppsutvecklingen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln av EU:s ansvarsfördelningsbeslut, där det för varje medlemsland anges individuella årliga skyldigheter att minska utsläppen. Dessa sträcker sig fram till 2020.

I åtgärdsprogrammet presenteras uppgifter om de åtgärder som för närvarande används i strävan att minska växthusgasutsläppen och en bedömning av deras verkningsfullhet. I åtgärdsprogrammet ska förutom uppgifter om de nuvarande åtgärderna dessutom ingå förslag till eventuella nya politiska åtgärder genom vilka man kan uppnå de mål för minskning av utsläpp inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln och som ingår i den långsiktiga klimatpolitiska plan som avses i 7 § och de åtaganden som följer av internationella bestämmelser och Europeiska unionens lagstiftning samt en bedömning av dessa politiska åtgärders verkningsfullhet. I programmet kan dessutom anges andra omständigheter som anses nödvändiga.

I 3 mom. föreskrivs det mer detaljerat om innehållet i de bedömningar av utsläppsutvecklingen som hör till planen. I denna del av planen ska ingå uppgifter om hur Finlands totala utsläpp av växthusgaser har utvecklats sedan 1990. Uppgifterna om hur utsläppen utvecklas är viktiga med tanke på uppföljningen av hur det mål för minskning av ut-

släpp som sträcker sig till 2050 uppnås. Såsom i det mål för minskning av utsläpp som anges i 6 § 3 mom. är det också i uppgifterna om utsläppsutvecklingen fråga om alla utsläpp, dvs. både de som omfattas av utsläppshandeln och de som inte gör det. I bedömningarna av utsläppsutvecklingen ska också ingå uppgifter om hur utsläppen inom utsläppshandelssektorn och den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln har utvecklats sedan 2005 då utsläppshandeln inom Europeiska unionen inleddes. År 2005 är också referensåret för de nationella mål för minskning av utsläpp som ingår i EU:s ansvarsfördelningsbeslut.

Utöver uppgifterna om den realiserade utsläppsutvecklingen ska i bedömningen av utsläppsutvecklingen också behandlas utvecklingen av de totala utsläppen av växthusgaser och utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln med de nuvarande politiska åtgärderna under de 10—20 åren efter att planen antogs. Det är fråga om ett så kallat grundscenario där den framtida utsläppsutvecklingen granskas i ljuset av de nuvarande politiska åtgärderna. I bedömningen av utsläppsutvecklingen ska dessutom presenteras en uppskattning av hur utsläppen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln kommer att utvecklas under de 10—20 åren efter att planen antogs baserat på de nya behövliga politiska åtgärder som ingår i planens åtgärdsprogram. Dessa uppgifter kan i sin tur ses som så kallade politiska scenarier, där det i granskningen av utsläppsutvecklingen beaktas hur de ytterligare åtgärder som planeras bli genomförda i framtiden inverkar på utsläppsutvecklingen.

Tidsspannet för bedömningarna av utsläppsutvecklingen motsvarar allmänt den planeringshorisont som setts som medellång inom klimatpolitiken. Man kan tänka sig att en sådan 10—20 år lång period möjliggör en tillräckligt förutsägbar verksamhetsmiljö för olika samhällsaktörer samt garanterar en tillräckligt lång planeringshorisont t.ex. med tanke på investeringar. I bedömningarna av utsläppsutvecklingen kan man vid behov också behandla andra omständigheter än de ovannämnda.

Enligt 4 mom. ska den klimatpolitiska planen på medellång sikt till behövliga delar

samordnas med planeringen av energi- och trafikpolitiken.

10 §. Beredningen av de klimatpolitiska planerna. I paragrafen finns bestämmelser om det förfarande som ska iakttas vid beredningen av de klimatpolitiska planer som avses i 7, 8 och 9 §. Enligt 1 mom. ska det vid beredningen av planerna ges tillfälle för allmänheten att bekanta sig med utkastet till planer samt att skriftligen framföra sin åsikt om dem. I 1 mom. föreskrivs det också att det ska begäras utlåtande om utkastet till planer av centrala myndigheter och sammanslutningar samt av det vetenskapliga sakkunnigorgan som avses i 16 §, dvs. Finlands klimatpanel. Med samfund avses en bred skala av olika offentligtjuridiska personer, såsom kommuner och landskap och t.ex. sametinget, samt privaträttsliga juridiska personer, såsom föreningar och företag. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna vid beredningen av planerna föreskrivs det om i lagförslagets 15 §, som gäller myndigheternas uppgifter.

I 2 mom. hänvisas det till lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005). Enligt 3 § i den lagen ska miljökonsekvenserna av planer eller program utredas och bedömas i tillräcklig utsträckning under beredningen, om genomförandet av planerna eller programmen kan ha betydande miljökonsekvenser. Denna allmänna skyldighet att utreda och bedöma miljökonsekvenserna omfattar de klimatpolitiska planerna. Till skillnad från de planer som kräver en formlig miljöbedömning som avses i 4 och 5 § i lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program är det i de planer som avses i klimatlagen inte fråga om förutsättningar för tillstånd för projekt eller godkännande av projekt.

I 2 mom. föreskrivs det vid sidan om miljökonsekvenser om andra konsekvenser som ska bedömas i tillräcklig grad i samband med att planerna utarbetas. Sådana konsekvenser är ekonomiska och sociala konsekvenser samt andra konsekvenser av planerna.

11 §. Redogörelse till riksdagen. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om ett förfarande genom vilket de klimatpolitiska planer som avses i 7 och 9 § samt vid behov

uppgifterna om den nationella plan för anpassning till klimatförändringen som avses i 8 § överlämnas till riksdagen för bedömning. Det förfarande som kommer i fråga för alla de föreslagna planerna är ett redogörelseförfarande i enlighet med 44 § i grundlagen. Närmare bestämmelser om behandlingen av en redogörelse i riksdagen finns i 23 § i riksdagens arbetsordning (40/2000). Tack vare redogörelsen kan riksdagen ta ställning till de klimatpolitiska planer som statsrådet har antagit och i sina ställningstaganden kräva att statsrådet vidtar åtgärder för att verkställa planerna.

12 §. Uppföljning av genomförandet av de klimatpolitiska planerna. Enligt det föreslagna 1 mom. är statsrådet skyldigt att följa upp huruvida de politiska åtgärderna som anges i de planer som avses i 7, 8 och 9 § är tillräckliga för att man ska uppnå målen för begränsning av och anpassning till klimatförändringen och att besluta om eventuella ytterligare åtgärder som behövs för att uppnå målen.

Om det av uppföljningen framgår att utsläppsminskningarna eller de åtgärder som planerats eller genomförts för att minska utsläppen inte är tillräckliga i förhållande till de mål eller åtgärder som föreslagits i planerna, ska statsrådet besluta om det är nödvändigt att ändra eller komplettera planen. Också i det så kallade ansvarsfördelningsbeslutet (Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG, artikel 7) föreskrivs det om den skyldighet en medlemsstat har att utveckla en handlingsplan för korrigerande åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter i fråga om utsläppsminskning, om medlemsstatens växthusgasutsläpp överskrider den årliga utsläppskvoten. Det bör dock beaktas att den ändring av planerna som föreslås i 13 § inte nödvändigtvis kräver att man avviker från de årliga utsläppsmål som anges i ansvarsfördelningsbeslutet, utan det kan komma i fråga också annars utifrån den uppföljning som statsrådet har gjort.

Särskilda bestämmelser om det förfarande som ska användas vid ändringen av de klimatpolitiska planerna föreslås i 13 §. Varje ministerium ska ansvara för uppföljningen inom sitt förvaltningsområde så som det föreskrivs i 15 §.

I 2 mom. föreskrivs det om statsrådets skyldighet att följa upp huruvida det mål för minskning av utsläpp som avses i 6 § 3 mom. är tillräckligt utifrån den aktuella vetenskapliga kunskapen om klimatförändringens framskridande, samt för att säkerställa att Finland fullgör de åtaganden som följer av bindande internationella avtal och Europeiska unionens lagstiftning.

I 3 mom. föreskrivs det om de uppgifter som ska användas som grund för uppföljningen av de klimatpolitiska planerna. Särskilt med tanke på uppföljningen av bedömningarna av utsläppsutvecklingen är dessa de uppgifter om Finlands växthusgasutsläpp som årligen tas fram genom det nationella systemet för inventering av växthusgaser. I bedömningen av de politiska åtgärder som godkänts i planerna ska dessutom användas de uppgifter som tagits fram genom det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder. De nuvarande skyldigheterna att följa upp klimatpolitiken grundar sig till stor del på internationella avtal och de skyldigheter som följer på Europeiska unionens lagstiftning, och de uppgifter som tas fram för att uppfylla dessa skyldigheter fungerar också som verktyg för uppföljningen av de planer som det föreskrivs om i den föreslagna klimatlagen. De ovannämnda uppföljnings-skyldigheterna gäller också den s.k. kolsänkeeffekten i sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

Enligt 4 mom. ska allmänheten också ges tillräcklig information om resultaten av uppföljningen. Med en sådan skyldighet att informera strävar man efter att allmänheten ska ha möjlighet att få uppgifter om hur väl klimatpolitiken fungerar och följa hur de klimatpolitiska planerna förverkligas och på detta sätt inverka på beredningen av de framtida planerna.

13 §. *Ändring av de klimatpolitiska planerna.* I paragrafen föreskrivs det om statsrådets skyldighet att ändra de planer som avses i 7, 8 och 9 §, om statsrådet i den uppföljning som gjorts med stöd av 12 § 1 mom. har ansett att det behövs ytterligare åtgärder för att nå de mål som satts upp i planerna. Vid ändringen av planerna ska det då iakttas ett sådant förfarande som det föreskrivs om i 10 §.

Enligt 2 mom. behöver ett förfarande i enlighet med 10 § dock inte iakttas om det är fråga om justeringar av främst teknisk natur av uppgifter av liten betydelse i de klimatpolitiska planerna.

Paragrafen har ingen betydelse för den tidtabell som gäller det redogörelseförfarande som avses i 11 §. Inte heller en innehållsmässig ändring av de klimatpolitiska planer som det föreskrivs om i 7, 8 och 9 § i enlighet med 12 § 1 mom. orsakar därmed något nytt redogörelseförfarande. Om statsrådet däremot vid uppföljningen av det långsiktiga mål för minskning av utsläpp som föreslås i 12 § 2 mom. konstaterar att det är motiverat att justera målet, ska statsrådet anta en helt ny långsiktig klimatpolitisk plan. Då överlämnas planen till riksdagen i form av en redogörelse i enlighet med 11 § 1 mom.

14 §. *Klimatårsberättelse.* Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om statsrådets skyldighet att varje kalenderår sända riksdagen uppgifter om utsläppsutvecklingen, förverkligandet av de mål för minskning av utsläpp som ingår i den klimatpolitiska planen på medellång sikt och de eventuella ytterligare åtgärder som krävs för att målen ska uppnås. Med hjälp av klimatårsberättelsen kan också de aktörer som är viktiga med tanke på klimatpolitiken samt allmänheten få information om klimatpolitikens verkningsfullhet och genomförandet av planerna.

Bestämmelser om rapporter som överlämnas till riksdagen finns i 46 § i grundlagen. Enligt nuvarande praxis har regeringen årligen överlämnat en berättelse om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse till riksdagen. Handläggningen av berättelserna har sedan den 1 mars 2012 hört till statsrådets allmänna sammanträdes behörighet. Till riksdagen har dessutom årligen överlämnats vissa särskilda berättelser, såsom regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen, som det föreskrivs om i 37 § i språklagen (423/2003).

Regeringen överlämnade i juni 2013 till riksdagen en proposition (RP 62/2013) med förslag till lagstiftning om sammanslagning av berättelsen om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse. De lagar som grundar sig på propositionen antogs i december 2013. I och med dem sammanslås berättelsen om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse till en berättelse om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse.

telsen om regeringens åtgärder och statens bokslutsberättelse till regeringens årsberättelse, som statsrådet överlämnar till riksdagen varje kalenderår om regeringens verksamhet och skötseln av statsfinanserna. Detta föreskrivs det om i den 9 a § (16/2014) som har fogats till lagen om statsrådet (175/2003). Till regeringens årsberättelse hör inte längre så kallade särskilda berättelser. I enlighet med 46 § 2 mom. i grundlagen ska till riksdagen fortsättningsvis ges andra berättelser enligt vad som bestäms i grundlagen, annan lag eller riksdagens arbetsordning. Beredningen av dessa berättelser är inte bunden till regeringens årsberättelse vare sig i fråga om förfaranden eller tidtabeller.

På grund av klimatårsberättelsens betydelse vore det ändamålsenligt att låta den ingå i regeringens årsberättelse. Eftersom det med avvikelse från nuvarande praxis i fortsättningen inte är möjligt att foga särskilda berättelser som så kallade särskilda komplement till regeringens årsberättelse, kunde den klimatårsberättelse som föreslås i denna proposition vara en del av den egentliga årsberättelsen.

I enlighet med 1 mom. ska klimatårsberättelsens stomme utgöras av de uppgifter om uppföljningen av de mål för minskning av utsläpp som ingår i den klimatpolitiska plan på medellång sikt som avses i 9 §. Dessutom ska eventuella ytterligare åtgärder som behövs för att utsläppsmålen ska nås och som det har beslutats om med stöd av 12 § 1 mom. beaktas, om målen inte annars har nåtts på det sätt som planen förutsätter. De uppgifter om utsläppsutvecklingen som avses i momentet grundar sig på det material som Statistikcentralen redan i nuläget framställer. På grund av att insamlandet av uppgifterna medför en viss fördröjning ska de uppgifter om utsläppsutvecklingen som ingår i klimatårsberättelsen inte gälla det år som föregår det år då berättelsen överlämnas, utan därpå föregående år. Exempelvis de uppgifter som gäller 2014 kan ges som slutliga först våren 2016. Förhandsuppgifter om motsvarande tidsperiod kan dock ges till riksdagen vid behov redan i december 2015.

Enligt 2 mom. ska i klimatårsberättelsen vartannat år också ingå uppgifter om genomförandet av de politiska åtgärder som avses i

9 § 1 mom. Eftersom rapporteringen om dessa åtgärder i enlighet med EU-lagstiftningen redan i nuläget genomförs en gång på två år och eftersom uppgifterna sänds med två års mellanrum också från och med 2015 via det nationella system för rapportering av politiska åtgärder som införs med stöd av den så kallade förordningen om en övervakningsmekanism (Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013, artikel 13), är det ändamålsenligt att ha samma tidtabell för den nationella rapporteringen.

Enligt 3 mom. ska det i berättelsen en gång per valperiod i behövlig omfattning också inkluderas en del om förverkligandet av de åtgärder som gäller anpassningen till klimatförändringen. Att rapporteringen om anpassningen sker mer sällan är motiverat med tanke på anpassningsåtgärdernas karaktär. Det är ändamålsenligt att tidtabellen för rapporteringen till riksdagen om den nationella klimatpolitiken samordnas med tidtabellen för den rapportering om anpassningsåtgärder som baserar sig på FN:s klimatkonvention. Tidsintervallet för den nationella rapportering om anpassningsåtgärder som enligt förslaget ska ske en gång per valperiod i samband med klimatårsberättelsen motsvarar den rapportering om anpassningsåtgärder som ingår i den landsrapport som ska sändas till klimatkonventionens sekretariat.

15 §. Myndigheternas uppgifter. Arbetsfördelningen vid beredningen av de klimatpolitiska planerna ska enligt förslaget vara liknande som vid det nuvarande klimatpolitiska beslutsfattandet, vilket innebär att varje ministerium ansvarar för beredningen av de klimatpolitiska planerna och uppföljningen av dem inom sitt eget förvaltningsområde. I reglementet för statsrådet (262/2003) finns bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och fördelningen av ärenden mellan dem.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen har arbets- och näringsministeriet ansvar för samordningen av den långsiktiga klimatpolitiska planen, miljöministeriet för samordningen av den klimatpolitiska planen på medellång sikt och jord- och skogsbruksministeriet för samordningen av den nationella planen för anpassning till klimatförändringen. Dessutom ska samordningen av de olika sek-

torsvisa aspekterna koordineras i den behöriga ministerarbetsgruppen (för närvarande den energi- och klimatpolitiska ministerarbetsgruppen) och i det samarbetsorgan bestående av tjänstemän från ministerierna (för närvarande det s.k. klimat- och energipolitiska kontaktnätet) som bistår ministerarbetsgruppen i fråga.

Miljöministeriet ansvarar för sammanställandet av klimatårsberättelsen.

Enligt 2 mom. hör ansvaret för styrningen och verkställigheten av de planer som det föreskrivs om i lagen till varje ministerium i fråga om deras eget verksamhetsområde.

I 3 mom. föreskrivs det om Statistikcentralens roll som ansvarsenhet för det nationella systemet för inventering av växthusgaser. I bestämmelsen är det fråga om den skyldighet att utse en ansvarig aktör för det system för inventering av växthusgaser som det föreskrivs om i Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Denna skyldighet baserar sig närmare på partskonferensens beslut 19/CMP.1 som godkändes den 9 december 2005 i Montreal och gäller verkställandet av Kyotoprotokollet (beslutet är i kraft som förordning med stöd av republikens presidents förordning 376/2006). Bestämmelser om det nationella inventeringssystemet finns också i EU:s förordning om en övervakningsmekanism (artikel 5). Enligt 2 § 2 mom. i lagen om Statistikcentralen (48/1992) utför Statistikcentralen utöver de uppgifter som nämns i 1 mom. i samma paragraf också andra uppgifter som stadgas eller bestäms för den. Statistikcentralens nuvarande uppgifter som ansvarsenhet för inventeringssystemet grundar sig på ett principbeslut som statsrådet utfärdade 2003 och på ett avtal mellan miljöministeriet och Statistikcentralen. På grund av ärendets betydelse är det motiverat att föreskriva om ansvarsenhetens uppgifter på lagnivå.

Enligt 4 mom. får det utfärdas närmare bestämmelser om de myndighetsuppgifter som avses i paragrafen genom förordning av statsrådet.

16 §. Vetenskapligt sakkunnigorgan. Enligt förslaget ska statsrådet som stöd för planeringen av klimatpolitiken och beslutsfattandet om den tillsätta ett vetenskapligt och oberoende sakkunnigorgan, Finlands klimatpa-

nel. Ansvaret för det egentliga framtagandet av kunskap om klimatförändringen ska fortfarande finnas hos forskningsinstitut inom olika förvaltningsområden samt universitet och högskolor. Sakkunnigorganets uppgifter anknyter till behandlingen och sammanställningen av denna kunskap i enlighet med behovet av kunskap. Sakkunnigorganet enligt den föreslagna lagen ersätter den nuvarande Klimatpanel som tillsatts genom beslut av miljöministeriet.

Enligt 1 mom. är sakkunnigorganets uppgift att för planeringen och uppföljningen av klimatpolitiken samla ihop och analysera vetenskaplig kunskap om begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen. Sakkunnigorganet kan också utföra andra uppgifter som passar dess uppgiftsbeskrivning och som hör samman med framställandet av en kunskapsbas om klimatförändringen. En förutsättning för sakkunnigorganets oberoende är att det också utifrån eget omdöme kan utföra utredningar som hänför sig till klimatförändringen.

Enligt 2 mom. ska det ingå representanter från olika vetenskapsområden i sakkunnigorganet. Sakkunnigorganets medlemmar ska utses för en viss tid.

Enligt 3 mom. kan närmare bestämmelser om klimatpanelens verksamhet och sammanställning dessutom utfärdas genom förordning av statsrådet.

17 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreskrivs det om lagens ikraftträdande.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Med stöd av den föreslagna lagen får det utfärdas närmare bestämmelser om de myndighetsuppgifter som det föreskrivs om i lagen samt om uppgifterna för och sammanställningen av det vetenskapliga sakkunnigorgan som ska tillsättas med stöd av lagen.

3 Ikraftträdande

Man strävar efter att sätta lagen i kraft så snart som möjligt för att verkställa det system för planering av klimatpolitiken som föreslås i lagen. Det föreslås att en klimatpolitisk plan på medellång sikt enligt 9 § utarbe-

tas varje valperiod. Vid bestämmandet av den tidpunkt då lagen träder i kraft är det därför ändamålsenligt att beakta att den nuvarande valperioden slutar våren 2015. Därför avses lagen träda i kraft vid ingången av den valperiod som följer på antagandet av lagen eller så snart som möjligt efter ingången av den valperioden.

Det föreslås dessutom att lagen ska innehålla närmare övergångsbestämmelser om när den långsiktiga klimatpolitiska planen enligt 7 § och den nationella planen för anpassning till klimatförändringen enligt 8 § ska utarbetas första gången efter lagens ikraftträdande.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1 Allmänt

Klimatlagen gäller statsförvaltningen och har således ingen direkt inverkan på individens rättigheter och skyldigheter. Klimatförändringen, åtgärderna för begränsning av klimatförändringen och åtgärderna för anpassning till klimatförändringen kan dock inverka också på individens rättigheter och skyldigheter. Dessa verkningar måste utredas i tid medan beredningen av verkställigheten av klimatlagens planer pågår.

Enligt den föreslagna klimatlagen krävs att det vid beredningen av de planer som det föreskrivs om i lagen ges tillfälle för allmänheten att bekanta sig med utkastet till planer och skriftligen framföra sin åsikt om dem. Klimatlagen uppfyller därmed den bestämmelse i 20 § 2 mom. i grundlagen (731/1999) enligt vilken det allmänna ska 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. Klimatlagen uppfyller också den princip som det föreskrivs om i 2 § 2 mom., nämligen att det hör till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling.

4.2 Lagstadgat redogörelseförfarande

På grund av den speciella karaktär som klimatpolitiken har och den djupa inverkan

som klimatförändringen har på flera samhällsområden är det ändamålsenligt att riksdagen deltar i planeringen av klimatpolitiken.

I 11 § i den föreslagna klimatlagen föreskrivs det att statsrådet ska lämna riksdagen en redogörelse om den långsiktiga klimatpolitiska planen som avses i 7 §. På motsvarande sätt ska riksdagen lämnas en redogörelse om den nationella planen för anpassning till klimatförändringen som avses i 8 § och den klimatpolitiska planen på medellång sikt som det föreskrivs om i 9 §. Genom det lagstadgade redogörelseförfarandet som det föreskrivs om i klimatlagen kan riksdagen ta ställning till de klimatpolitiska planer som statsrådet har antagit. Förfarandet ökar inte planernas förpliktande roll rent juridiskt, men det understryker planernas betydelse och deras förpliktande roll ur politisk synvinkel. Redogörelseförfarandet har i detta avseende använts också förut inom klimatpolitiken: redogörelser som har lämnats är bl.a. en nationell energi- och klimatstrategi (SRR 2/2013 rd) samt statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken (SRR 8/2009 rd).

Uttömmande bestämmelser om anhängigförandet och behandlingen av ärenden finns i grundlagen och riksdagens arbetsordning. De alternativ som grundlagen ger för att lämna de klimatpolitiska planer som statsrådet har antagit till riksdagen för behandling är meddelande och redogörelse. Bestämmelser om det förfarande där statsrådet ger riksdagen ett meddelande eller en redogörelse finns i 44 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen kan statsrådet "ge riksdagen meddelanden eller redogörelser i frågor som gäller rikets styrelse eller internationella förhållanden". Det berättelseförfarande som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen kan på grund av sin karaktär dock inte användas för riksdagens behandling av de klimatpolitiska planerna.

Enligt den regeringsproposition som gäller grundlagen (RP 1/1998 rd) kan statsrådet välja vilket förfarande det föredrar i ett ärende, eftersom både meddelanden och redogörelser kan upptas av samma typer av sakfrågor. Grundlagsutskottet har i två utlåtanden (GrUU 5/2004 rd och 37/2006 rd) ansett att det rimmar väldigt illa med ett grundlagsfäst system, enligt vilket statsrådet på eget initiativ ger riksdagen meddelanden och re-

dogörelser, att statsrådet genom bestämmelser i lag åläggs att lämna en redogörelse till riksdagen, och utskottet har rekommenderat att bestämmelser som avser detta stryks från de lagförslag som då behandlades. Grundlagsutskottet ansåg i sina utlåtanden att det i konstitutionell mening vore mycket naturligare att en sådan förpliktelse är politisk och därmed baserar sig på den vilja riksdagen uppger i sitt svar.

Grundlagsutskottet har dock inte ansett att en lagstadgad skyldighet att ge meddelanden strider mot grundlagen och har inte anmärkt på användningen av en lagstadgad redogörelse för att koppla riksdagen till ett förfarande där beslutet fattas av republikens president. En bestämmelse om detta ingår i 3 § i lagen om militär krishantering (211/2006). Enligt den är statsrådet skyldigt att i vissa fall förelägga riksdagen en redogörelse, bl.a. innan ett förslag till avgörande om Finlands deltagande i militär krishantering läggs fram. Skyldigheten att förelägga en redogörelse gäller dock endast militärt särskilt krävande uppdrag och uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd. I sitt utlåtande om lagförslaget i fråga (GrUU 54/2005 rd) tog grundlagsutskottet ställning till riksdagens sätt att delta i beslutsfattandet om krishantering och ansåg att det är lämpliga samrådsförfaranden att riksdagens utrikesutskott hörs och att riksdagen får en redogörelse i beslutsprocessen kring ett finländskt deltagande i fredsbevarande operationer.

På basis av ställningstagandet till 3 § i lagen om militär krishantering kan det anses att grundlagsutskottet har utgått ifrån att man av särskilt vägande skäl kan göra avkall på det negativa förhållningssättet till ett lagstadgat redogörelseförfarande.

Med tanke på den föreslagna klimatlagen kan ett förfarande som baserar sig på en redogörelse som ges till riksdagen anses vara ett lämpligt sätt att genomföra hörandet av riksdagen, med beaktande av i första hand klimatfrågornas karaktär och samhälleliga betydelse. Bestämmelsen om ansvar för miljön i 20 § i grundlagen kan anses gälla också åtgärderna för begränsning och anpassning

till klimatförändringen. För ett lagstadgat redogörelseförfarande talar också vikten av riksdagens medverkan som följer på förfarandet i det klimatpolitiska beslutsfattandet och bristen på alternativ som tryggar denna medverkan. På ovan anförda grunder motsvarar kopplandet av riksdagen till systemet för planering och uppföljning av klimatfrågor den ställning som högsta statsorgan som enligt 2 § i grundlagen hör till riksdagen.

4.3 Klimatårsberättelse

I 46 § i grundlagen föreskrivs det om berättelser som ska lämnas till riksdagen. Enligt den ska statsrådet årligen lämna riksdagen en berättelse om regeringens verksamhet och om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut samt en berättelse om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts. Enligt 2 mom. kan det föreskrivas om andra än i 1 mom. avsedda berättelser som ska lämnas till riksdagen förutom i grundlagen också genom vanlig lag eller i riksdagens arbetsordning.

I grundlagen eller riksdagens arbetsordning definieras inte vad som i dem avses med berättelser som det genom lag kan föreskrivas om att ska lämnas till riksdagen. Det är etablerad praxis att berättelser som lämnas till riksdagen handlat om utveckling som gäller redan genomförd myndighetsverksamhet eller konsekvenser av lagstiftning. I den klimatårsberättelse som det föreskrivs om i 14 § i den föreslagna klimatlagen ingår uppgifter om utsläppsutvecklingen och förverkligandet av de planerade klimatpolitiska åtgärderna samt eventuella ytterligare åtgärder som statsrådet har beslutat om.

Med stöd av vad som anförts ovan kan förslaget till klimatlag behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med hänsyn till de statsförfattningsrättsliga synpunkter som hänförs sig till förslaget anser regeringen det dock önskvärt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

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

Klimatlag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte och mål

Syftet med denna lag är att

1) fastställa ramarna för planeringen av Finlands klimatpolitik och uppföljningen av genomförandet av den,

2) effektivisera och samordna de statliga myndigheternas verksamhet när det gäller planering och uppföljning av verkställigheten av åtgärder som syftar till begränsning av och anpassning till klimatförändringen

3) utöka riksdagens och allmänhetens möjligheter att delta i och inverka på planeringen av Finlands klimatpolitik.

Målet med lagen och planeringssystemet för klimatpolitiken är att

1) bidra till att säkerställa att de åtaganden fullgörs som gäller minskning och övervakning av växthusgasutsläpp och som följer av de avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning,

2) minska antropogena växthusgasutsläpp i atmosfären, genom nationella åtgärder bidra till att begränsa klimatförändringen och anpassa sig till den.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om de statliga myndigheternas uppgifter vid utarbetandet av klimatpolitiska planer och säkerställandet av att dessa verkställs.

Utöver vad som föreskrivs i denna lag om begränsning av eller anpassning till klimatförändringen ska bestämmelserna om dessa frågor i andra lagar iakttas.

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

3 §

Verkningar för annan planering och annat beslutsfattande

De planer som utarbetats med stöd av denna lag ska, så som det föreskrivs särskilt om dem i någon annan lag, beaktas vid sådan planering och sådant beslutsfattande enligt annan lagstiftning som gäller åtgärder för minskning av växthusgasutsläpp, begränsning av klimatförändringen och anpassning till klimatförändringen.

4 §

Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen

Statliga myndigheter ska i sin verksamhet i den utsträckning det är möjligt främja genomförandet av de planer som avses i denna lag.

5 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *växthusgas* koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkarboner, sva-

velhexafluorid, kvävetrifluorid och andra gasformiga beståndsdelar i atmosfären, både naturliga och antropogena, som absorberar och återkastar infraröd strålning, så som det anges i de gällande internationella åtaganden som binder Finland,

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

3) *begränsning av klimatförändringen* hindrande av antropogena växthusgasutsläpp från att uppstå och komma ut i atmosfären samt lindring eller avhjälpande av klimatförändringens effekter i övrigt,

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

5) *politiska åtgärder* åtgärder som utförs av statliga myndigheter och som påverkar växthusgasutsläppen och anpassningen till klimatförändringen,

6) *nationellt system för inventering av växthusgaser* det nationella inventeringssystemet som avses i artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information på nationell nivå och unionsnivå som är relevant för klimatförändringen och om upphävande av beslut nr 280/2004/EG,

7) *nationellt system för rapportering av politiska åtgärder* det system för politiska strategier och åtgärder och prognoser som avses i artikel 3.15 i den förordning som nämns i 6 punkten,

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

9) *den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln* de växthusgasutsläpp som avses i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rå-

dets beslut nr 406/2009/EG om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020.

6 §

Planeringssystem för klimatpolitiken

Planeringssystemet för klimatpolitiken enligt denna lag består av följande delar:

- 1) en långsiktig klimatpolitisk plan,
- 2) en klimatpolitisk plan på medellång sikt som grundar sig på beräkningarna i och målen för den plan som avses i 1 punkten,
- 3) en nationell plan för anpassning till klimatförändringen.

Syftet med planeringssystemet för klimatpolitiken är att lägga fast målen för minskning av växthusgasutsläpp och anpassning till klimatförändringen samt de åtgärder som behövs inom olika förvaltningsområden för att uppnå målen, så som det föreskrivs nedan.

Målet med planeringssystemet för klimatpolitiken är att det ska bidra till att säkerställa att de totala utsläppen av antropogena växthusgaser i atmosfären som tillräknas Finland till år 2050 har minskat med minst 80 procent jämfört med 1990 års nivå. Om det i ett internationellt avtal som är bindande för Finland eller i Europeiska unionens lagstiftning ingår ett mål för minskning av de totala utsläppen av växthusgaser till 2050 som avviker från ovannämnda mål, ska det långsiktiga målet för minskning av utsläpp som ingår i planeringssystemet basera sig på det. I planeringen av anpassningen till klimatförändringen är målet att främja hanteringen av de risker som klimatförändringen orsakar och den branschspecifika anpassningen till klimatförändringen.

I utarbetandet av de klimatpolitiska planerna är målet att på ett kostnadseffektivt sätt sträva efter att både begränsa klimatförändringen och anpassa sig till den. De mål och åtgärder som gäller begränsning av och anpassning till klimatförändringen ska i planerna fastläggas utifrån vetenskapliga fakta så att hänsyn tas till klimatförändringens framskridande, dess sannolika positiva och nega-

tiva effekter, faror och risker i anslutning till den samt möjligheter till förhindrande av olyckor och begränsning av deras skadliga verkningar. I den planering som gäller jordbruksproduktion ska det säkerställas att de åtgärder som hör samman med begränsningen av klimatförändringen planeras och genomförs så att de inte äventyrar den inhemska livsmedelsproduktionen eller den globala livsmedelstryggheten.

Vid utarbetandet av de klimatpolitiska planerna ska hänsyn dessutom tas till

1) de skyldigheter som följer av internationella avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning,

2) den information som tagits fram genom det nationella systemet för inventering av växthusgaser och det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder,

3) aktuell vetenskaplig kunskap om klimatförändringen samt bedömningar av utvecklingen av den internationella klimatpolitiken och Europeiska unionens klimatpolitik,

4) miljömässiga, ekonomiska och sociala faktorer i enlighet med principen om hållbar utveckling,

5) nivån på och utvecklingen av tekniken för minskning av växthusgaser, begränsning av klimatförändringen och anpassning till den,

6) andra faktorer som är väsentliga för samhällsutvecklingen.

7 §

Långsiktig klimatpolitisk plan

Statsrådet ska minst vart tionde år anta en långsiktig klimatpolitisk plan för de viktigaste politiska åtgärder som riktas till utsläppshandelssektorn och den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln och som syftar till uppnåendet av de i 6 § 3 mom. avsedda långsiktiga mål som gäller minskning av växthusgasutsläpp samt begränsning av och anpassning till klimatförändringen.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. ska i den långsiktiga klimatpolitiska planen anges också följande omständigheter:

1) scenarier för växthusgasutsläpp fram till 2050 som baserar sig på de mål för minsk-

ning av växthusgaser som anges i 6 § 3 mom. samt centrala branschspecifika tillvägagångsalternativ för att uppnå det långsiktiga målet för minskning av utsläpp,

2) en beskrivning av de internationella och europeiska klimatpolitiska förhållandena och utvecklingsutsikterna för dessa på lång sikt,

3) en uppskattning av utvecklingsutsikterna för metoder för minskning av växthusgasutsläpp ur finländsk synvinkel,

4) andra omständigheter som anses behövliga.

8 §

Nationell plan för anpassning till klimatförändringen

Statsrådet ska minst vart tionde år anta en nationell plan för anpassning till klimatförändringen.

Anpassningsplanen ska innehålla en risk- och sårbarhetsgranskning och handlingsprogram för anpassning inom olika förvaltningsområden enligt behov.

9 §

Klimatpolitisk plan på medellång sikt

Statsrådet ska en gång per valperiod anta en klimatpolitisk plan på medellång sikt. Planen ska innehålla ett åtgärdsprogram där det presenteras åtgärder för minskning av antropogena växthusgasutsläpp och begränsning av klimatförändringen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln, samt bedömningar av utvecklingen av växthusgasutsläppen och de politiska åtgärdernas inverkan på den.

I det klimatåtgärdsprogram som avses i 1 mom. ska följande omständigheter anges:

1) de åtaganden att minska utsläppen av växthusgaser som följer av internationella avtal och av Europeiska unionens lagstiftning,

2) nuvarande politiska åtgärder för minskning av växthusgasutsläpp som riktar sig till den sektor som inte omfattas av utsläppshan-

deln och en bedömning av hur verkningsfulla åtgärderna är,

3) sådana nya politiska åtgärder riktade till den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln som eventuellt behövs för att uppnå de mål för minskning av växthusgasutsläpp som anges i den i 7 § avsedda långsiktiga klimatpolitiska planen och de i 1 punkten i detta moment avsedda åtagandena samt en bedömning av hur verkningsfulla åtgärderna är,

4) andra omständigheter som anses behövliga.

I de bedömningar av utvecklingen av växthusgasutsläpp som avses i 1 mom. ska följande omständigheter anges:

1) uppgifter om hur Finlands totala utsläpp av växthusgaser har utvecklats sedan 1990,

2) uppgifter om hur utsläppen från utsläppshandelssektorn och den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln har utvecklats sedan 2005,

3) en uppskattning av hur de totala utsläppen av växthusgaser, och separat utsläppen från den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln, utvecklas under de 10—20 åren efter att planen antogs, utifrån nuvarande politiska åtgärder,

4) en uppskattning av hur utsläppen inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln utvecklas under de 10—20 åren efter att planen antogs, utifrån nuvarande politiska åtgärder och de nya politiska åtgärder som avses i 2 mom. 3 punkten,

5) andra omständigheter som anses behövliga.

Den klimatpolitiska planen på medellång sikt ska till behövliga delar samordnas med planeringen av energi- och trafikpolitiken.

10 §

Beredningen av de klimatpolitiska planerna

Vid beredningen av de klimatpolitiska planer som avses i 7—9 § ska allmänheten ges tillfälle att bekanta sig med utkastet till plan och skriftligen framföra sin åsikt om den. Dessutom ska det begäras utlåtande om utkastet till plan av centrala myndigheter och sammanslutningar samt av det vetenskapliga sakkunnigorgan som avses i 16 §.

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

11 §

Redogörelse till riksdagen

Statsrådet ska lämna riksdagen en redogörelse om en långsiktig klimatpolitisk plan enligt 7 § som statsrådet antagit. I redogörelsen ska vid behov ingå uppgifter om den nationella plan för anpassning till klimatförändringen som avses i 8 §.

Statsrådet ska lämna riksdagen en redogörelse om en klimatpolitisk plan på medellång sikt enligt 9 § som statsrådet antagit.

12 §

Uppföljning av genomförandet av de klimatpolitiska planerna

Statsrådet ska i tillräcklig grad följa upp genomförandet av de klimatpolitiska planer som avses i 7—9 § för att konstatera om man genom de politiska åtgärder som anges i planerna uppnår de mål för begränsning av och anpassning till klimatförändringen som anges i planerna. Utifrån uppföljningen fattar statsrådet vid behov beslut om ytterligare åtgärder som behövs för att uppnå målen.

Statsrådet ska följa upp huruvida det mål för minskning av utsläpp som avses i 6 § 3 mom. är tillräckligt utifrån den aktuella vetenskapliga kunskapen om hur klimatförändringen framskrider, samt för att säkerställa att målet överensstämmer med de åtaganden som följer av internationella avtal som är bindande för Finland och av Europeiska unionens lagstiftning.

Utfallet av den uppskattade utveckling av växthusgasutsläpp som ingår i de klimatpolitiska planer som avses i 7 och 9 § ska följas upp på basis av de uppgifter om Finlands

växthusgasutsläpp som årligen tas fram genom det nationella systemet för inventering av växthusgaser. I uppföljningen av planerna ska de uppgifter som tagits fram genom det nationella systemet för rapportering av politiska åtgärder dessutom beaktas.

Allmänheten ska ges tillräcklig information om resultaten av uppföljningen.

13 §

Ändring av de klimatpolitiska planerna

Statsrådet ska i enlighet med ett beslut enligt 12 § 1 mom. om ytterligare åtgärder ändra de klimatpolitiska planer som avses i 7—9 §. Vid ändringen av planerna ska det iakttas vad som i 10 § föreskrivs om förfarandet vid beredningen av planerna.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. kan de klimatpolitiska planer som avses i 7—9 § ändras också på grund av brister i uppgifter av liten betydelse som upptäckts i dem. Sådana ändringar kan göras utan att iakttas det förfarande som anges i 10 §.

14 §

Klimatårsberättelse

Statsrådet ska varje kalenderår sända riksdagen uppgifter om utsläppsutvecklingen och om hur de mål för minskning av utsläpp som ingår i den klimatpolitiska planen på medellång sikt enligt 9 § förverkligats och de ytterligare åtgärder enligt 12 § 1 mom. som krävs för att de ska uppnås (*klimatårsberättelse*).

Som en del av klimatårsberättelsen ska statsrådet vartannat år sända riksdagen de i 9 § 1 mom. avsedda uppgifter som gäller genomförandet av de politiska åtgärderna.

I klimatårsberättelsen ska minst en gång per valperiod i behövlig omfattning inkluderas en bedömning av hur tillräckliga och effektiva anpassningsåtgärderna enligt den anpassningsplan som avses i 8 § är, och vid behov en redogörelse för hur de planerade an-

passningsåtgärderna har genomförts inom olika förvaltningsområden.

15 §

Myndigheternas uppgifter

Varje ministerium bereder den del av de i 7—9 § avsedda klimatpolitiska planerna som gäller det egna förvaltningsområdet och levererar de uppgifter som gäller förvaltningsområdet för den klimatårsberättelse som avses i 14 §. För samordningen och sammanställandet av de klimatpolitiska planerna svarar arbets- och näringsministeriet i fråga om den långsiktiga klimatpolitiska planen enligt 7 §, jord- och skogsbruksministeriet i fråga om den nationella planen för anpassning till klimatförändringen enligt 8 § och miljöministeriet i fråga om den klimatpolitiska planen på medellång sikt enligt 9 §. För sammanställandet av klimatårsberättelsen svarar miljöministeriet.

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

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

Närmare bestämmelser om de myndighetsuppgifter som avses i denna paragraf får utfärdas genom förordning av statsrådet.

16 §

Vetenskapligt sakkunnigorgan

Statsrådet ska tillsätta ett vetenskapligt och oberoende sakkunnigorgan som stöd för planeringen av klimatpolitiken och beslutsfattandet om den. Sakkunnigorganets namn är Finlands klimatpanel och dess uppgift är att för planeringen och uppföljningen av klimatpolitiken sammanställa och analysera vetenskaplig kunskap om begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen. Sakkunnigorganet kan också utföra andra uppgifter som gäller framställandet av en kunskapsbas om klimatförändringen.

I sakkunnigorganet ska olika vetenskapsområden vara representerade. Sakkunnigorganets medlemmar utses för viss tid.

Närmare bestämmelser om det vetenskapliga sakkunnigorganets uppgifter och sammansättning får utfärdas genom förordning av statsrådet.

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 5 juni 2014

Vid förhinder för statsministern, utrikesminister

ERKKI TUOMIOJA

Miljöminister *Ville Niinistö*

