

Miljöutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av klimatlagen (RP 239/2022 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 66/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Jarmo Muurman, miljöministeriet
- expert Karin Cederlöf, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Elina Nyholm, justitieministeriet
- specialforskare Laura Saikku, Finlands miljöcentral
- chefsjurist Marko Nurmikolu, Finlands Kommunförbund
- skyddsexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Klimatpanelen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i klimatlagen. I lagen införs bestämmelser om en kommunal klimatplan och om ändringssökande enligt klimatlagen. Syftet med propositionen är att främja uppnåendet av klimatlagens mål, stärka klimatarbetet i kommunerna och främja tillgodoseendet av rättssäkerheten. De bestämmelser som föreslås i propositionen utgör ett komplement till totalformen av klimatlagen.

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

Betänkande MiUB 15/2022 rd

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att klimatlagen ändras så att lagen kompletteras med bestämmelser om kommunens klimatplan och ändringssökande enligt klimatlagen. Syftet med propositionen är att främja uppnåendet av klimatlagens mål, stärka klimatarbetet i kommunerna och främja tillgodo-seendet av rättssäkerheten. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med ändringar och följande anmärkningar.

Utskottet konstaterar att propositionen är ett svar på ett uttalande där riksdagen på förslag av mil-jöutskottet (MiUB 2/2022 rd — RP 27/2022 rd, RSv 60/2022 rd) förutsatte att statsrådet senast i november 2022 lämnar en proposition om komplettering av klimatlagen med bestämmelser om ändringssökande och klimatförpliktelser för kommunerna.

Klimatarbetet i kommunerna

Enligt propositionen ska det införas bestämmelser om en ny skyldighet att utarbeta en klimatplan för kommunerna. Den kommunala klimatplanen är inte en del av de klimatpolitiska planerna utan den är en separat plan som kompletterar planeringssystemet enligt klimatlagen.

Ett viktigt syfte med propositionen är att påskynda klimatarbetet i sådana kommuner där det ännu inte har kommit igång eller inte har framskridit långt. Kommunens skyldighet att utarbeta en klimatplan främjar och effektiviserar klimatåtgärderna i synnerhet i dessa kommuner. Enligt förslaget beaktas det att kommunerna befinner sig i olika faser av klimatarbetet genom att det i lagen in-förs bestämmelser om minimikrav för den kommunala klimatplanen. Målet är att kommunerna ska kunna genomföra klimatåtgärder utifrån sina egna utgångspunkter och i sina planer betona frågor som är centrala för den egna kommunen. Utskottet påpekar att många kommuner som är föregångare inom klimatarbetet redan har ställt upp egna mål om klimatneutralitet, och en del strävar till och med efter att uppnå klimatneutralitet före det nationella målåret 2035.

Utskottet anser att skyldigheten att utarbeta en klimatplan stöder kommunens klimatpolitiska be-slut och ökar förutsägbarheten i beslutsfattandet. I de kommuner där det tidigare har gjorts endast lite klimatarbete främjar propositionen sannolikt ett mer systematiskt klimatarbete. Den gör ock-så klimatarbetet mer synligt för kommuninvånarna och andra intressentgrupper. Utskottet anser det vara viktigt att man på det här sättet kan öka kommuninvånarnas deltagande och engagemang i det långsiktiga klimatarbetet. Klimatlagen blir också mer heltäckande när kommunernas klimat-planer kompletterar det lagfästa planeringssystemet.

Utskottet understryker att kommunerna skiljer sig från varandra. I propositionen har det också på-pekats att det förekommer stor variation i kommunernas egna andelar av de utsläpp som uppstår i kommunerna. Särskilt i de största städerna där andelen fjärrvärme och kollektivtrafik både i ab-soluta mått och relativt sett är stor, kan kommunkoncernens möjligheter att direkt påverka utsläppen vara betydligt större än genomsnittet. I en del kommuner kan kommunorgani-sationen ha en egen andel på till exempel endast 10 procent av de växthusgasutsläpp som uppstår i

Betänkande MiUB 15/2022 rd

kommunen. De övriga utsläppen orsakas av andra aktörers verksamhet, till exempel av invånarna, industrin, servicen och lantbruksföretagarna. Kommunen kan utöver sina egna direkta åtgärder på många olika och betydande sätt indirekt påverka utsläppen från andra aktörer i området. Kommunerna kan främja de andra aktörernas klimatarbete genom olika styrmedel, såsom med ekonomiska styrmedel, kommunikation, servicedesign, samarbete och partnerskap. Utskottet betonar att kommunernas klimatmål endast kan nås i samverkan med invånare, företag, organisationer och andra aktörer.

Utfrågade sakkunniga har föreslagit att klimatlagen kompletteras med rekommendationer om enhetliga referensår och målår i fråga om målen för utsläppsminskning. Utskottet anser att det inte är ändamålsenligt att förenhetliga referensåren och målåren i detta sammanhang, eftersom det förekommer stor variation i vilka referensår och målår kommunerna använder och således krävs det längre förberedelser för att samordna dem.

Propositionen har direkta konsekvenser för de offentliga finanserna och fördelningen av resurserna, påpekar utskottet. Propositionen förutsätter att de kommuner som ännu inte har en klimatplan riktar resurser till den nya uppgiften. Eftersom den kommunala klimatplanen är en ny, lagstadgad skyldighet för kommunerna är utgångspunkten att kommunerna ska ersättas för kostnaderna som följer av skyldigheten. I praktiken ska kommunerna ha möjlighet att ansöka om statsunderstöd för att täcka kostnaderna för utarbetandet av klimatplanen. I planen för de offentliga finanserna 2023–2026 ingår ett årligt anslag på sammanlagt 2 831 000 euro för åtgärder som anknyter till att klimatlagens tillämpningsområde utvidgas till kommunerna.

Utskottet ser det som motiverat att det utarbetas en handbok för kommunerna som stöd för utarbetandet av klimatplanen. Guiden ska fungera som ett praktiskt verktyg som beaktar att kommunerna är av olika storlek och även i olika faser av klimatplaneringsarbetet. För att alla kommuner ska ha användning av handboken bör den innehålla minimikrav för kommunens klimatplan, men också vägledning för att bereda en mer omfattande och ambitiös klimatplan. Mindre kommuner kan också genom regionalt samarbete lätta på den administrativa börda som utarbetandet av klimatplanen medför. Utskottet anser att det i detta skede inte är ändamålsenligt att anpassningen till klimatförändringen tas in i kraven på den kommunala klimatplanens innehåll. Anvisningar om anpassning till klimatförändringen kan dock med fördel inkluderas i handboken.

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2023. Efter det att propositionen lämnades till riksdagen har det framgått att godkännandet av den nationella planen för anpassning till klimatförändringen enligt klimatlagen kan dröja och att planen eventuellt godkänns först 2023. Om anpassningsplanen godkänns först efter det att den aktuella lagen har trätt i kraft är det oklart om de nya bestämmelserna om sökande av ändring ska tillämpas på planen. Det alternativet har inte beaktats i propositionsmotiven. Enligt den föreslagna klimatlagens övergångsbestämmelse ska de bestämmelser som gällde vid lagens ikraftträdande tillämpas på beredningen av anpassningsplanen och planens innehåll. I övergångsbestämmelsen föreskrivs inte om sökande av ändring och i motiveringen till lagen finns heller inga tolkningsanvisningar i frågan. Utskottet anser det därför vara mycket bra att avsikten är att lagens ikraftträdande senareläggs med två månader för att undvika tolkningsproblem. Då hinner anpassningsplanen godkännas innan bestämmelserna om sökande av ändring träder i kraft. Lagens senare ikraftträdande inverkar inte på kommunernas skyldighet att utarbeta en plan.

Betänkande MiUB 15/2022 rd

Bestämmelser om ändringssökande

Det föreslås att klimatlagen kompletteras i fråga om bestämmelserna om ändringssökande. Till lagen fogas en uttrycklig bestämmelse om sökande av ändring i statsrådets beslut som gäller klimatpolitiska planer. Syftet med bestämmelsen är att göra lagen tydligare när det gäller sökande av ändring och att förbättra möjligheterna att påverka beslutsfattande som gäller miljön.

Utskottet påpekar att det inte finns några bestämmelser om ändringssökande i den gällande klimatlagen. I regeringens proposition med förslag till klimatlag (RP 82/2014 rd, s. 29) ansågs det att det inte finns något sådant behov av rättsskydd anknutet till de klimatpolitiska planerna att de kan anses vara överklagbara beslut. I och med den internationella utvecklingen har man dock i rättslitteraturen och den offentliga debatten i Finland börjat fästa allt större vikt vid hur rättsskyddet tillgodoses nationellt i det beslutsfattande som hänför sig till klimatpolitiken. Det har bedömts att avsaknaden av bestämmelser om ändringssökande medför rättslig oklarhet. I en utredning som sammanställts av juris doktor Pekka Vihervuori (Miljöministeriets publikationer 2022:10) konstateras det att det i ljuset av internationella exempel är tydligt att olika möjligheter till ändringssökande kommer att prövas om det inte införs särskilda bestämmelser om sökande av ändring. På olika håll i världen har organisationer och andra aktörer under de senaste åren inlett klimatrelaterade rättegångar såväl mot stater som mot till exempel företag.

I Finland har det tills vidare inte anförts några besvär hos domstol gällande beslut som fattats med stöd av klimatlagen. Således finns det heller ingen rättspraxis om ändringssökande inom klimatlagens tillämpningsområde. Genom att bestämmelser om ändringssökande införs i klimatlagen förbättras rättssäkerheten i klimatpolitiska beslut när de parter som har besvärsrätt preciseras i lagen, framhåller utskottet. Syftet med de föreslagna bestämmelserna om ändringssökande är att minska den rättsliga oklarheten kring överklagbarheten av de planer som utarbetats med stöd av klimatlagen och därigenom trygga möjligheten att anföra besvär. Utskottet anser också att bestämmelserna om ändringssökande uppfyller Århuskonventionens mål att trygga en omfattande rätt till rättslig prövning och initiativrätt inom konventionens tillämpningsområde. Målen uppfylls på ett sätt som överskrider konventionens minimikrav.

Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande med tanke på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen uppmärksamhet vid att exempelvis enligt den föreslagna 21 b § 2 mom. 1 punkten har den, vars rätt, skyldighet eller intresse ”på ett särskilt sätt kan beröras av” klimatförändringarnas effekter, effekterna av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna, besvärsrätt i fråga om statsrådets beslut som gäller en klimatpolitisk plan. Enligt grundlagsutskottet bör miljöutskottet överväga om de omständigheter som nämns i motiveringen kan anges mer exakt i lagen.

Miljöutskottet påpekar att det med ”ett särskilt sätt” enligt propositionen ska avses en sådan omständighet eller egenskap i anslutning till klimatförändringar, begränsningen av dem eller anpassningen till dem som för den berörda personen objektivt avviker från vad som annars är allmänt eller vanligt för personen i samma ställning. Kravet på ”ett särskilt sätt” kan till exempel gälla boende, näring, företagsverksamhet eller levnadsförhållanden, eftersom de är förenade med intressen där det kan uppkomma effekter av begränsningen av klimatförändringarna eller anpassningen till dem. Det skulle a priori röra sig om klimatförändringarnas effekter, effekterna av begräns-

Betänkande MiUB 15/2022 rd

ningen av klimatförändringarna eller anpassningen till klimatförändringarna, inte nödvändigtvis om exempelvis effekterna av planbeslut, eftersom sådana effekter kan vara svåra att klarlägga i det skede som processförutsättningarna prövas.

Utskottet betonar att rättspraxis närmare bestämmer i vilka situationer kravet på ”ett särskilt sätt” kan uppfyllas. Det är inte ändamålsenligt att i lagen ge en uttömmande förteckning över de konkreta kriterierna, eftersom det är svårt att förutse bakgrunden till anförda besvär. Propositionsmotiven styr tolkningen. I den utredning av juris doktor Pekka Vihervuori som användes som stöd vid beredningen konstateras det i fråga om hur man ska definiera vad som är ”ett särskilt sätt” att de situationer som anknyter till de klimatpolitiska planerna är mycket varierande och att det inte går att förutse ens närapå allt som klimatförändringen för med sig. Det finns vägledande jämförelseobjekt för kravet på att beröras på ett särskilt sätt, bland annat i miljöskyddslagen och vattenlagen (44 § 2 mom. i miljöskyddslagen och 11 kap. 11 § 1 mom. i vattenlagen). Kravet har inte heller i dessa bestämmelser preciserats, utan det har tillämpats från fall till fall.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande också påpekat att det av propositionen inte tillräckligt exakt framgår hur kravet i 21 b § 2 mom. på att effekten eller anpassningen ska beröra på ett särskilt sätt förhåller sig till de särskilda skäl som avses i 21 b § 3 mom. Med ”särskilda skäl” enligt 3 mom. avses kravet på ”ett särskilt sätt” enligt 2 mom. Utskottet tydliggör att det är fråga om samma krav som har formulerats på olika sätt i de momenten. Utifrån grundlagsutskottets utlåtande föreslår utskottet att bestämmelserna preciseras så att formuleringarna i de olika momenten motsvarar varandra på det sätt som anges nedan i detaljmotiveringen.

DETALJMOTIVERING

Lagen om ändring av klimatlagen

4 a kap. Särskilda bestämmelser

21 b §. Sökande av ändring. Utskottet föreslår att 3 mom. ändras så att ”särskilda skäl” ersätts med ”särskilt sätt” i enlighet med 2 mom.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 239/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av klimatlagen

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

3 §

Tillämpningsområde

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

5 §

Åtgärder som främjar begränsningen av och anpassningen till klimatförändringar

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

2 kap.

Planeringssystem

14 a §

Kommunal klimatplan

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

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

När kommunen ställer upp det mål som avses i 1 mom. 1 punkten ska den beakta de mål som avses i 2 § 1 mom. 1–3 punkten. Det mål för ökning av upptaget i sänkors som avses i 2 § 1 mom. 1

Betänkande MiUB 15/2022 rd

punkten ska beaktas också om kommunen i planen ställer upp mål för upptaget eller anger åtgärder som gäller sänkor. Om kommunen i planen ställer upp sådana mål eller anger sådana åtgärder som gäller anpassning till klimatförändringar, ska det mål som avses i 2 § 1 mom. 4 punkten beaktas.

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

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

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

19 §

Myndigheternas uppgifter

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

Kommunernas utsläppsdatatjänst förvaltas av Finlands miljöcentral.

4 a kap.

Särskilda bestämmelser

21 a §

Delgivning av statsrådets beslut

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

21 b §

Sökande av ändring

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

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

Betänkande MiUB 15/2022 rd

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

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

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

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

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

6) sametinget,

7) skoltarnas byastämma.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 20 .

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

Betänkande MiUB 15/2022 rd

Helsingfors 24.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hanna Kosonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Jouni Kotiaho saf
ersättare Rami Lehto saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Betänkande MiUB 15/2022 rd Reservation

Reservation

Motivering

I propositionen om klimatlagen anges minimikrav för kommunernas klimatplaner. Syftet med lagen är att påskynda klimatarbetet särskilt i sådana kommuner där det ännu inte har kommit igång eller inte har framskridit långt. Eftersom det i synnerhet rör sig om små kommuner är propositionens innehåll väldigt krävande. Klimatplanens krav när det gäller uppställande av mål, åtgärder, utsläppsutveckling och uppföljning är i och för sig motiverade – åtminstone för den sittande regeringen. Vi sannfinländare ser dock annorlunda på saken.

De små kommunerna kommer att ha ännu mindre resurser än tidigare på grund av välfärdsområdesreformen, och genomförandet av regeringens klimatplan ter sig synnerligen krävande särskilt för små kommuner. Man bör komma ihåg att beaktandet av de nationella målen i kommunernas egna klimatmål ökar den administrativa bördan och motsvarar inte ens det bakomliggande syftet med minimikrav som regeringen nu eftersträvar med sin proposition.

Vår utskottsgrupp vill också påminna om att många sakkunniga motsätter sig skyldigheten att beakta klimatplanen i den kommunstrategi och verksamhetsberättelse som anges i kommunallagen. Dessa sakkunniga har lyft fram att bestämmelser om kommunstrategin inte ska ingå i någon annan lag än kommunallagen för att ansvaret ska vara tydligt. Vi sannfinländare instämmer i detta.

Slutligen framhåller vår utskottsgrupp att även om propositionen grundar sig på regeringsprogrammet är en alltför stram klimatpolitik inte gynnsam för vare sig samhällets eller landets nationella intressen. Vi kan inte heller skriva under regeringens mål om att vi ska vara ett klimatneutralt samhälle 2035 och att utsläppen ska vara negativa mycket snart efter det. Därför kan vår grupp inte godta det nu framlagda förslaget.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors 24.11.2022

Petri Huru saf
Jouni Kotiaho saf
Rami Lehto saf