

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Miljöbyrån, S4

Beslutande
Minister
Alfons Röblom

Föredragande
Miljöingenjör
Gunnar Westling

Justerat
Omedelbart

Nr 33

Lagstiftningspromemoria om förslag till åländsk klimatlag

ÅLR 2021/10208

74 S4

Beslut

Landskapsregeringen beslöt överföra lagstiftningspm, **bilaga S422E18**, till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder.



Promemoria om klimatlag för Åland

Dnr: 2021/10208
Datum: 14.3.2022

PB 1060, AX-22111 Mariehamn
registrator@regeringen.ax
+358 18 25 000
www.regeringen.ax

Innehåll

1. Klarläggande av problematiken	1
1.1 En förändring krävs	1
1.2 Motiven bakom lagstiftningen.....	3
1.3 Målet och klimatarbetets struktur	4
1.4 Internationellt perspektiv och EU:s inverkan på klimatlagen.....	7
1.5 Underlaget är tillräckligt för överföring av ärendet till Lagberedningen	8
2. Behovet av en klimatlag för landskapet Åland	9
2.1 Åtgärder behöver vidtas	9
2.2 Problemet löses inte med tiden eller genom marknadskrafterna	9
2.3 Huruvida lagåtgärden kan ge upphov till nya problem.....	9
3. Vidare frågor i ljuset av problematiken.....	10
3.1 När lagen avses träda i kraft.....	10
3.2 Möjliga alternativa medel.....	10
3.3 Effekten för samhället i ljuset av reformen och nollalternativet	10
3.4 Huruvida en lag behövs.....	10

1. Klarläggande av problematiken¹

1.1 En förändring krävs²

Jordens medeltemperatur har ökat markant sedan förindustriell tid på grund av mänsklig påverkan, främst genom utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser. Eftersom den globala uppvärmningen är ett gränsöverskridande problem, är internationellt samarbete en förutsättning för att begränsa klimatförändringen.

Enligt Parisavtalet ska alla länder bidra till att begränsa den globala temperaturökningen till långt under 2°C och sträva efter att begränsa temperaturökningen till 1,5°C. FN:s miljöprogram räknar med att de åtaganden som världens länder hittills har lagt fram under Parisavtalet, behöver öka i

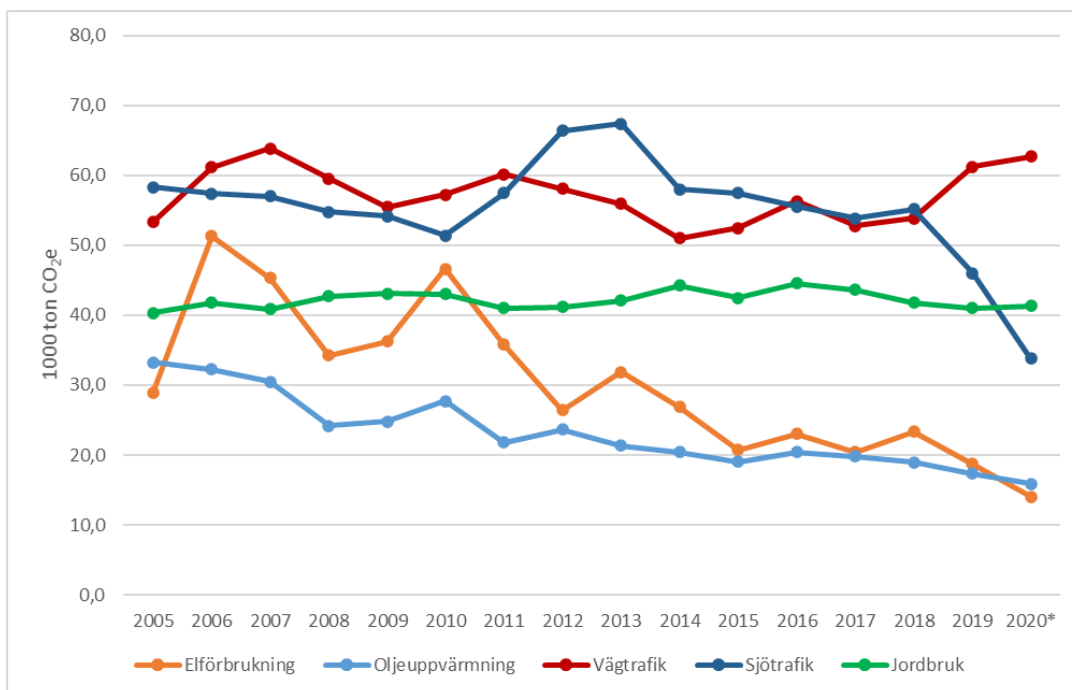
¹ 1. Vad är problemet?

² 1.1. Vem eller vilka kräver en förändring? Finns det motstridiga intressen?

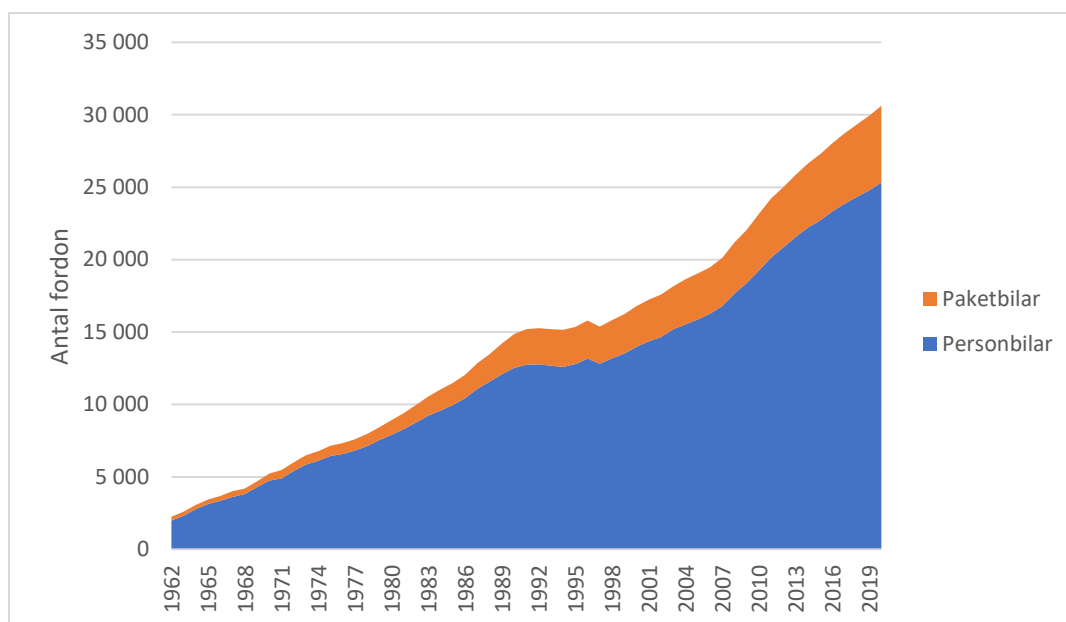
ambitionsnivå i snitt ungefär tre gånger för att uppvärmningen ska hållas under 2°C, och fem gånger mer för att hålla uppvärmningen under 1,5°C. Klimatexperter uppskattar att vi med nuvarande åtaganden är på väg mot en uppvärmning på mellan 1,8°C och 2,4°C till år 2100, jämfört med förindustriell tid.

Myndigheter och privat sektor behöver öka sina klimatinsatser om vi ska ha en möjlighet att nå de globala klimatmålen. Klimatlagar finns antagna på EU-nivå samt i flera länder, inklusive Finland och Sverige, för att stärka den politiska styrningen för utsläppsminskningar. Det står även skrivet i regeringsprogrammet för 2019–2023 att en klimatlag för Åland ska utarbetas under mandatperioden.

I figur 1 ses utvecklingen av växthusgasutsläppen från år 2005 för de fem åländska sektorerna med de högsta utsläppen. Sjötrafiken tillsammans med vägtrafiken toppar utsläppslistan. Åland är ett av världens biltätaste områden. Antalet person- och paketbilar överträffar antalet invånare (figur 2) och fordonsparken drivs i princip helt på fossila bränslen.



Figur 1. Utsläppen av växthusgas (1000 ton CO₂e) från år 2005 till år 2020 för de fem sektorerna med de högsta utsläppen. *Samtliga uppgifter reviderade av SYKE år 2021 (beräkningsmetod ALas 1.2), preliminära uppgifter för år 2020.



Figur 2. Mängden bilar på Åland.

1.2 Motiven bakom lagstiftningen³

Enligt utvecklings- och hållbarhetsagenda för Åland ska landskapet uppnå en hållbar utveckling till år 2051. Grunden i det åländska hållbarhetsarbetet består av de fyra internationellt vedertagna hållbarhetsprinciperna⁴. När vi uppfyller dessa principer lever vi i samklang med naturen och samhället kan utvecklas och nyttja ekosystemtjänster utan att förbruka naturens resurser. Genom att införa en klimatlag på Åland kan vi stärka och påskynda både klimatarbetet och hållbarhetsarbetet som helhet. Då bidrar landskapet till inbromsningen av den globala temperaturökningen och undviker därmed de omfattande konsekvenser som följer i klimatförändringens spår. Klimatlagen stöder Ålands anpassning till de klimatförändringar som redan skett och de som inte går att förhindra från att ske i framtiden. Åland har även en skyldighet att uppfylla internationella avtal och EU-lagstiftning, vilka sätter allt strängare krav på klimatarbetet. Om Åland inte vidtar åtgärder när resten av världen ställer om kommer kostnaderna att bli högre ju längre vi väntar med att agera.

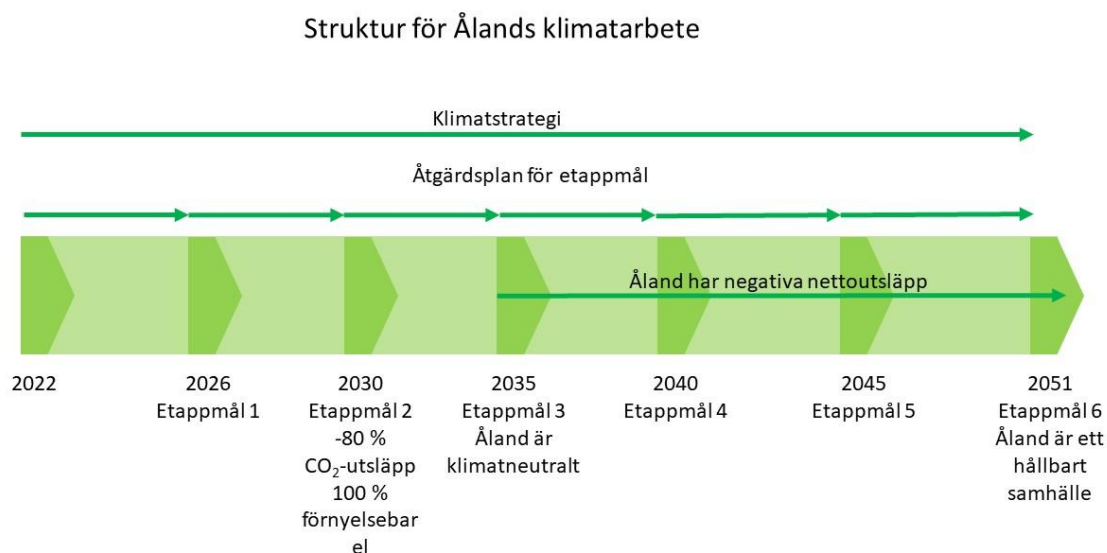
³ 1.2 Vilka motiv åberopas? Kan det finnas också andra motiv? Hur konkreta är riskerna, felen och bristerna och problemen?

⁴ <https://www.barkraft.ax/agendan/hallbarhetsprinciperna>

1.3 Målet och klimatarbetets struktur⁵

Ålands nuvarande mål är bl. a. att minska koldioxidutsläppen med 80 % (jämfört med 2005) fram till år 2030 (exkl. sjöfarten men inkl. skärgårdstrafiken) samt att till samma år ha 100 % lokalproducerad förnyelsebar el av den totala elanvändningen. Ålands mål är att landskapet ska vara klimatneutralt till 2035, vilket även sammanfaller med rikets klimatmål. Efter 2035 ska landskapets utsläpp vara negativa, dvs upptaget i kolsänkorna är då större än utsläppen av växthusgaser. För att nå detta måste klimatarbetet prioriteras och påskyndas. Det krävs mål, etappmål samt tydlig styrning för att uppnå målen. Förslag på etappmål är åren 2026, 2030, 2035, 2040, 2045 samt 2051. För att nå det långsiktiga målet och hålla jämna steg med omvärldens klimatomställning behöver den största insatsen i arbetet ske inför de första etappmålen.

I klimatlagen bör ingå krav på att landskapsregeringen tar fram en långsiktig klimatstrategi och successiva åtgärdsplaner inför kommande etappmål. Klimatstrategin bör ta sikte på 2051, då Åland – enligt utvecklings- och hållbarhetsagenda för Åland – ska vara ett helt hållbart samhälle. Klimatstrategin ska definiera de största utsläppskällorna och åtgärdsområdena, och bör även innehålla en utsläppsbudget för Åland, d.v.s. hur mycket de åländska utsläppen måste minska för att nå det långsiktiga målet, samt utsläppsbudgetar för varje intervall mellan etappmålen. I figur 3 ses ett förslag till hur Ålands klimatarbete kan struktureras.

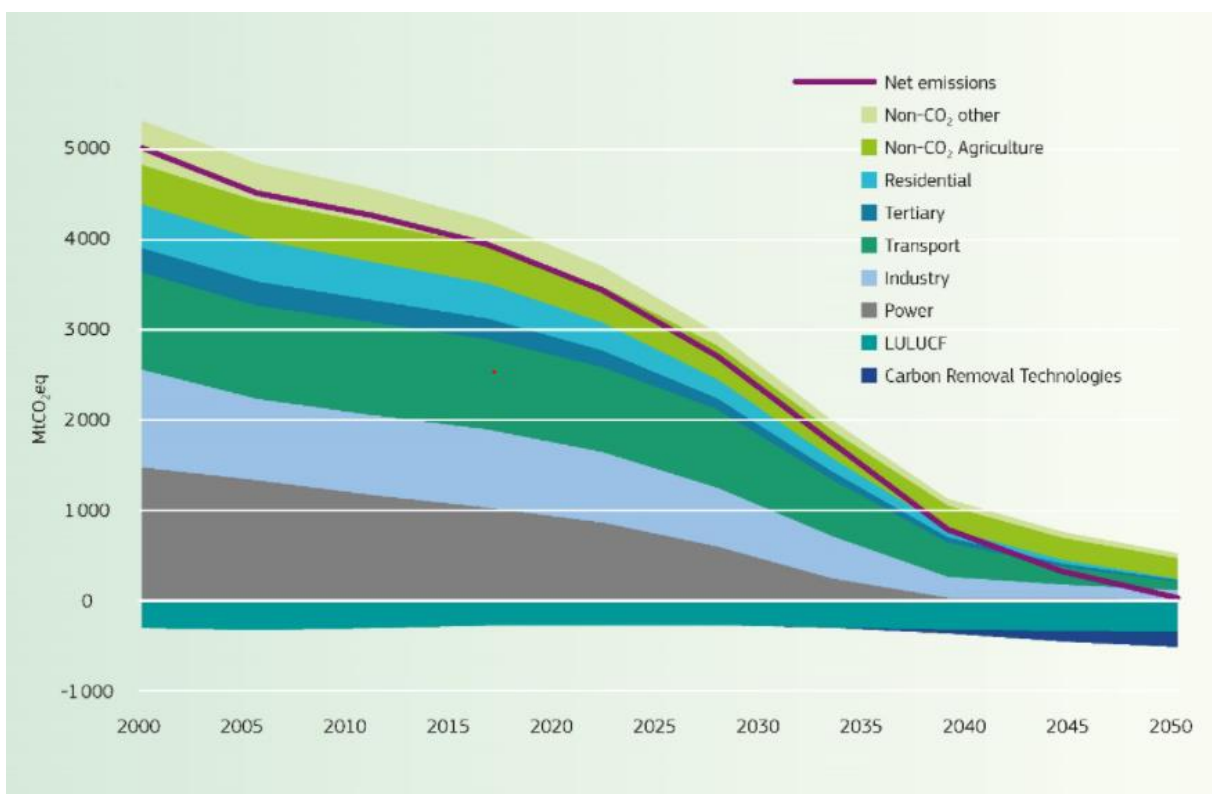


Figur 3. Förslag till hur Ålands klimatarbete kan struktureras.

⁵ 1.3 Vilket är målet? Vad vill man åstadkomma? Finns det konflikter mellan olika mål?

Sektorsspecifika mål för utsläppsminskningar (jord- och skogsbruk, transport, energi etc.) tas fram i nära samråd med de olika aktörerna. Samordningen av de sektorsansvariga sköts av den förvaltningsenhet som har huvudansvar för klimatarbetet, förslagsvis Infrastrukturavdelningen. De planerade klimatarbetet i åtgärdsplanerna ska utgå från de utsläppsbudgetar som fastslagits i klimatstrategin och ska innehålla konkreta åtgärder såsom nödvändiga förändringar i lagstiftning och stödordningar etc.

”Exponential Roadmap” är en rapport och ett vetenskapligt baserat tvärsektorieellt samarbete som lyfter fram olika lösningar med exponentiell skalningspotential för att halvera de globala utsläppen av växthusgaser till 2030⁶. Färdplanen visar hur vi kan bygga en starkare, mer motståndskraftig och framtidssäker ekonomi och öka människors välbefinnande och hälsa – inom planetens gränser. En liknande färdplan behöver tas fram för de åländska utsläppen, där det framgår hur mycket olika sektorer behöver minska sina utsläpp för att nå såväl etappmål som det långsiktiga hållbarhetsmålet till 2051. I figur 4 ses ett exempel på en sådan färdplan för EU:s klimatarbete.



Figur 4. Färdplan för den minskning av växthusgasutsläpp inom EU som krävs för att uppnå målet om en global temperaturökning med högst 1,5°C till år 2100. Källa: COM(2019) 559 final.

⁶ <https://exponentialroadmap.org/>

Även om möjligheten att styra de konsumtionsbaserade utsläppen är begränsad bör denna del ändå tas upp i strategin och åtgärdsplanerna. Undervisning i skolan, informationskampanjer till medborgare och samverkan med det lokala näringslivet är exempel på åtgärder som kan främja en hållbar konsumtion. Likväl bör sjöfarten också få synlighet i strategin och åtgärdsplanerna, även om den internationella sjöfarten kommer att införlivas i EU:s system för handel med utsläppsätter och därmed regleras genom detta. Klimatstrategin och åtgärdsplanerna bör även avhandla Ålands klimatanpassning, dvs 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.

Klimatlagen bör ålägga landskapsregeringen att vartannat år lämna en redogörelse för klimatarbetet till lagtinget, i form av ett meddelande eller genom att den inkluderas i årsredovisningen. Redogörelsen bör baseras på de sektorsvisa minskningarna och koppla dem till de uppställda klimatmålen (långsiktigt mål och aktuellt etappmål). Statistik över de åländska koldioxidutsläppen genereras av Finlands miljöcentral och sammanställs årligen av ÅSUB.

Landskapsregeringen ska säkerställa en funktion för uppföljning och bedömning av klimatarbetet. Detta kan i praktiken ske genom att Utvecklings- och hållbarhetsrådet utser ledamöter till en klimatpanel, som sedan formellt utses till arbetsgrupp av landskapsregeringen. Ledamöterna ska tillsammans besitta relevant tvärvetenskaplig kompetens men kan vid behov anlita extern expertis.

Även landskapets kommuner behöver göras delaktiga i det intensifierade klimatarbetet och inkluderas därför i klimatlagen. Kommunerna ska i sin verksamhet medverka till att genomföra de åtgärder som behövs för att uppnå Ålands klimatmål. Anpassning till klimatförändringar måste integreras i kommunal planering och förberedelser. Planerade åtgärder ska redovisas vartannat år i årsbudgeten och följas upp genom att beskriva och utvärdera genomförda åtgärder i kommunbokslut och årsredovisning. Kommunernas klimatredovisningar ska tillsändas Ålands landskapsregering.

Höjda klimatambitioner kräver omställning och resurser, men de kommer också att driva på en lönsam ekonomisk utveckling, skapa arbetstillfällen, ge hälso- och miljövinster samt bidra till ekonomins långsiktiga konkurrenskraft genom att främja innovation i grön teknik och sätta Åland på kartan för den hållbara turismen.

1.4 Internationellt perspektiv och EU:s inverkan på klimatlagen⁷

Med den europeiska gröna given (antagen i december 2019) som bakgrund har EU antagit en klimatlag som trädde i kraft i juli 2021. EU:s 55 %-paket ("fit for 55") lanserades också i juli 2021 och syftar till att rusta EU så att vi kan nå målet att växthusgasutsläppen ska minska med 55 % senast till år 2030 och att unionen ska vara klimatneutral år 2050.

Inom ramen för 55 %-paketet arbetar EU med en översyn av sin klimat-, energi- och transportlagstiftning, för att anpassa gällande lagar till EU:s klimatmål och samtidigt frikoppla den ekonomiska tillväxten från resursförbrukningen. Kärnan i EU:s klimatpolitik utgörs av utsläppshandeln, de nationella målen för ansvarsfördelningssektorn (de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln), arbetet för att öka kolsänkorna inom LULUCF (sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk) samt EU:s strategi för anpassning till klimatförändringar.

Den internationella sjöfarten kommer att gradvis införlivas i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) med start 2023. Förslaget gäller i första hand fartyg större än 5000 ton som trafikerar inom EU. I praktiken innebär det att åländska fartyg på internationell trafik kommer att behöva vara med och köpa utsläppsrätter framöver. Skärgårdstrafiken inkluderas därmed inte. Inrikes sjöfart omfattas i stället av EU:s förordning om ansvarsfördelning och där är det ännu oklart hur de finska nationella kraven på utsläppsminskningar fördelas mellan Åland och Finland. Den föreslagna klimatlagen inkluderar inte den sjöfart som ingår i ETS. Dock bör den ändå till vissa delar ingå i de föreslagna åtgärdsplanerna och redogörelsen, för att möjliggöra en uppföljning av sektorns arbete för att uppnå klimatmålen. Ett separat system för handel med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader är också på väg att inrättas.

Samtidigt görs även en översyn av ett flertal olika förordningar och direktiv:

- Förordningen om ansvarsfördelning, gällande medlemsländernas minskningsmål i sektorer utanför EU:s utsläppshandelssystem
- Förordningen om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från LULUCF-sektorn
- Direktivet om förnybar energi
- Energieffektivitetsdirektivet (mer ambitiöst bindande och årligt mål att minska energianvändningen på EU-nivå)
- Direktivet om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen
- Förordningen om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för personbilar och lätta lastbilar (från 2035 ska alla nyregistrerade personbilar vara utsläppsfria)
- Energiskattedirektivet (beskattningen av energiprodukter ska anpassas till EU:s energi- och klimatpolitik)

⁷ 1.4 Finns det ett internationellt perspektiv på frågan? (EU, EES eller internationellt fördrag)?

Dessutom pågår arbete för:

- En gränsjusteringsmekanism (klimattullar)
- Initiativet ReFuelEU, luftfart; för hållbart flygbränsle
- FuelEU, sjöfart; för ett grönt europeiskt sjöfartsområde
- En social klimatfond
- EU:s skogsstrategi

FN:s årliga klimatkonferens 2021 (COP26) resulterade i att ett nytt globalt klimatavtal klubbades igenom för att hantera den globala uppvärmningen. Klimatpakten sätter press på avtalsstaterna att vara klara med sina nationella klimatåtaganden och utsläppsminskingsplaner redan till 2022, i stället för 2025 som tidigare var bestämt genom Parisavtalet. Åland måste göra kraftiga omställningar för att hålla jämna steg med klimatarbetet inom (och utanför) EU. Annars riskerar landskapet att få sämre konkurrensförhållanden jämfört med omgivande regioner som ligger före i utvecklingen.

1.5 Underlaget är tillräckligt för överföring av ärendet till Lagberedningen⁸

Nuvarande underlag bedöms vara tillräckligt för att överföra ärendet om en åländsk klimatlag till lagberedningen. Ytterligare utredningar för att avgöra lagens utformning kan utföras parallellt med det fortsatta arbetet för en klimatlag. Under 2022 avser landskapsregeringen anlita extern expertis för att utföra en grundlig utredning av de åländska utsläppen. Genom utredningen ska en koldioxidbudget tas fram för Åland med minskningsmål fram till 2051. Utredningen ska också innehålla en inventering av vilka åtgärder landskapsregeringen kan vidta inom Ålands behörighetsområden och vilken effekt som åtgärderna beräknas ha på mängden utsläpp. Resultatet av utredningen är tänkt att fungera som grund för den första klimatpolitiska strategin och åtgärdsplanerna som stipuleras av den kommande klimatlagen.

⁸ 1.5 Är det underlag som finns tillräckligt för en bedömning av frågan eller behövs tilläggsutredning?

2. Behovet av en klimatlag för landskapet Åland^{9 10}

2.1 Åtgärder behöver vidtas^{11 12}

De negativa climateffekterna på samhället kommer att bli omfattande och Åland måste uppfylla internationella avtal och EU:s lagstiftning. EU arbetar med att klimatanpassa unionens lagstiftning, vilket kommer att medföra kaskadeffekter för medlemsstaterna i form av nya förordningar och direktiv. En eftersläpning i klimatarbetet kommer då att leda till samhällsekonomiska förluster för Ålands del. För att begränsa den globala temperaturökningen till 1,5°C behöver de globala växthusgasutsläppen halveras till 2030 och nå netto noll till 2050, enligt den senaste IPCC rapporten. Behovet av åtgärder är inte övergående och åtgärder behöver vidtas så fort som möjligt.

Ett visst mått av motstridiga intressen finns, då dagens strukturer är anpassade till användningen av fossila bränslen. Att förändra dessa strukturer, t.ex. förbättrad laddinfrastruktur, leder till kostnader på kort sikt. I det långa loppet leder klimatarbetet dock till många samhällsvinster, såsom friskare luft, bättre kost, tryggare energiförsörjning och ökad sysselsättning.

2.2 Problemet löses inte med tiden eller genom marknadskrafterna^{13 14}

Då marknaden anpassar sig till nya EU-krav och en förändrad efterfrågan kommer detta att påverka klimatarbetet positivt. En klimatlag kan dock påskynda samhällets klimatanpassning och göra så att Åland, om vi håller oss i framkant, drar nytta av klimatarbetets vinster i högre grad.

2.3 Huruvida lagåtgärden kan ge upphov till nya problem¹⁵

En strategisk styrning minskar riskerna för negativa socioekonomiska effekter. Vi måste utgå från hållbarhetsprinciperna annars finns risken att vi skapar nya problem.

⁹ 2. Behövs någon åtgärd överhuvudtaget?

¹⁰ B. 1. När behövs åtgärderna? Behövs åtgärder genast? Finns det tid för ytterligare utredningar? Är behovet av åtgärder övergående?

¹¹ 2.1 Vad händer om man inte gör någonting alls? Blir problemet större och mera akut?

¹² 1.1. Vem eller vilka kräver en förändring? Finns det motstridiga intressen?

¹³ 2.2 Vilken utveckling av särskild betydelse för frågan kan väntas inom den närmaste tiden? Hur påverkas problemet?

¹⁴ 2.3 Löser problemet sig självt med tiden? Kommer marknadskrafterna att lösa problemet?

¹⁵ 2.4 Kan en önskad åtgärd ge upphov till nya problem som är lika stora eller större än de problem man vill lösa?

3. Vidare frågor i ljuset av problematiken

3.1 När lagen avses träda i kraft

Klimatlagen bör träda i kraft så fort som möjligt för att påskynda Ålands klimatarbete.

3.2 Möjliga alternativa medel

Alternativ till en klimatlag anses som otillräckliga för att vi ska ha en möjlighet att nå Ålands, EU:s och de globala klimatmålen. Lagstadgade strategiska planerings- och uppföljningsverktyg gör att alla politikområden koordineras för uppnåendet av gemensamt uppsatta mål.

3.3 Effekten för samhället i ljuset av reformen och nollalternativet^{16 17}

En stor del av klimatarbetet ger stora vinster redan här och nu. Ofta sägs att klimatåtgärder är dyra men forskningen visar på motsatsen.¹⁸ Sidonyttor av klimatåtgärder, alltså vinster utöver den direkta nyttan av minskad klimatpåverkan, är ofta förbisedda och inkluderas sällan i beslutsfattande. Analyser av kostnader för klimatåtgärder visar att dessa över lag är klart lägre än kostnaderna för inaktivitet. Det är dyrt att vänta med att genomföra åtgärder. Vid passivitet ökar åtgärdskostnader snabbt över tid eftersom en ackumulerad koncentrationsökning av växthusgaser kan medföra ökade permanenta skador. Givet ett oförändrat koncentrationsmål innebär senare åtgärder krav på snabbare utsläppsminskningar och snabbare samhällsomställning, vilket också ökar kostnaderna. Samhällsekonomiska analyser talar tydligt för en skärpt klimatpolitik. Förslaget till en klimatlag är nu uppbyggt så att förvaltningsarbetet (åtgärdsplaner och uppföljning) till stor del kan utföras inom ramen för landskapsregeringens ordinarie verksamhet.

3.4 Huruvida en lag behövs¹⁹

Klimatarbetet ligger inom Ålands behörighetsområde och ger landskapet en möjlighet att anpassa, optimera och dra nytta av klimatarbetet enligt de specifika behov som finns i vårt ösamhälle. En

¹⁶ B. 2. Vilka alternativa medel kan användas? Vilket medel är ändamålsenligast för styrningen? Vilket medel kostar minst, dels för enskilda dels för samhället? Vilka negativa sidoeffekter har de olika medlen? Hur passar de olika åtgärderna in i ett större samhälleligt perspektiv?

¹⁷ B. 3. Vad är skillnaden för samhället och enskilda mellan den önskade reformen och nollalternativet? Vilka resurser behövs och vilka effekter uppstår för samhället och enskilda om reformen genomförs respektive inte genomförs (nollalternativet)?

¹⁸ Alfredsson E. och Karlsson M. (2016). Klimatpolitik under osäkerhet. Kostnader och nyttor–bevis och beslut. KTH Rapport TRITA-INFRA-FMS 2016:01.

¹⁹ B. 4. Behövs en lag?

klimatlag säkrar kontinuitet i arbetet både under och mellan mandatperioderna och kan effektivisera förvaltningsarbetet genom att samla klimatarbetet under ett tak, genom t. ex. samordning av strategier och planer. Därför behöver Åland en klimatlag.