



Message 2022-CE-177

20 septembre 2022

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le climat (LClim)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent message à l'appui du projet de loi sur le climat. Le projet a été mis en consultation entre le 8 septembre et le 10 décembre 2021. Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Origine et nécessité du projet	2
1.1. Constat et nécessité d'agir	2
1.2. Cadre international	3
1.3. Cadre fédéral	4
1.3.1. La loi sur le CO ₂	4
1.3.2. Révision de la loi sur le CO ₂	5
1.3.3. Stratégie climatique à long terme de la Confédération	5
1.3.4. Initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)»	6
1.3.5. Ordonnance relative au rapport des grandes entreprises suisses sur les questions climatiques	6
1.4. Rôle des cantons	6
1.5. Programme gouvernemental fribourgeois	7
1.5.1. Législature 2017–2021	7
1.5.2. Législature 2022–2026	7
1.6. Objets parlementaires cantonaux	8
1.7. Climat et développement durable	9
1.8. Actions entreprises par l'Etat	9
1.8.1. Politiques sectorielles et intersectorielles contribuant aux objectifs climatiques	9
1.8.2. Vers une politique climatique cantonale	10
1.9. Coûts de l'inaction et avantage de l'action	12
1.10. Pertinence d'une loi cantonale sur le climat	13
2. Organisation des travaux et principales propositions	14
2.1. Organisation des travaux	14
2.2. Consultation publique	14
2.2.1. Résultats	14
2.3. Principales modifications apportées à l'avant-projet	15
2.4. Principales propositions	16
3. Commentaires des dispositions	18
4. Commentaires des dispositions finales	29
5. Incidences financières et en personnel	30
6. Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	30
7. Effets sur le développement durable	31
8. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	31
8.1. Constitutionnalité	31
8.2. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	32

1. Origine et nécessité du projet

Ce projet de loi sur le climat (LCLim) vise à encadrer et à renforcer la politique climatique du canton de Fribourg. Il constitue la réponse à la motion 2019-GC-44 Julia Senti / Christa Mutter – Base légale pour le climat et l'environnement, reçue favorablement par le Conseil d'Etat et prise en considération par le Grand Conseil (GC) en juin 2020.

Cette première partie du rapport explicatif revient sur les origines et la nécessité d'un tel projet. Après un examen politique et juridique attentif de la situation, il est en effet apparu essentiel au Conseil d'Etat de doter le canton d'une loi-cadre dans le domaine climatique. Outre la volonté de répondre à l'objet parlementaire susmentionné (point 1.6) et à un engagement fort de son programme gouvernemental (1.5), une telle position découle du constat de la nécessité d'agir à toutes les échelles pour lutter contre le réchauffement climatique (1.1) et éviter des coûts importants dus à l'inaction (1.9). L'analyse du cadre légal international (1.2) et fédéral (1.3), ainsi que des compétences et responsabilités des cantons en la matière (1.4), ont également plaidé en faveur d'une telle solution en montrant l'importance de l'échelle cantonale dans un système fédéral que connaît la Suisse.

L'état des lieux des actions actuellement menées dans le canton a, enfin, montré la pertinence d'élaborer une loi-cadre qui soit complémentaire aux nombreuses politiques sectorielles et intersectorielles contribuant déjà à l'atteinte des objectifs climatiques (1.7 et 1.8). Le présent projet de loi s'articule de ce fait avec toutes ces démarches, ainsi qu'avec le Plan Climat cantonal (abrégé ci-après Plan Climat ou PCC) mis en consultation en novembre 2020 et adopté en juin 2021. En venant les renforcer et les compléter sur différents aspects organisationnels, financiers et normatifs, il contribuera à l'atteinte des objectifs climatiques que s'est fixés le canton.

1.1. Constat et nécessité d'agir

Au cours des 150 dernières années, la Suisse a connu une hausse des températures de près de 2°C. En raison de sa situation géographique, elle connaît un réchauffement bien plus marqué que la moyenne planétaire qui se situe à environ 1°C: elle est donc particulièrement vulnérable. Les changements climatiques que nous vivons actuellement sont principalement causés par l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère terrestre. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹, sur les 22 000 dernières années, la concentration atmosphérique de CO₂, l'un des principaux GES, n'a

¹ Le GIEC a été établi en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en vue de fournir aux responsables politiques des évaluations scientifiques périodiques concernant les changements climatiques, leurs incidences et les risques futurs, de même que de leur présenter des stratégies d'adaptation et d'atténuation (en anglais: *Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*).

jamais augmenté aussi vite que durant le siècle passé². Le Groupe d'experts a également confirmé, au travers des trois volets principaux de son 6^e Rapport d'évaluation, que les activités humaines sont la principale cause du réchauffement global qui est constaté actuellement et qu'il est urgent d'agir en conséquence dès maintenant.

Les GES agissent comme une serre, d'où leur nom. Naturellement présents dans l'atmosphère, ils ont permis d'assurer les températures nécessaires au développement des écosystèmes et de la vie sur terre. Depuis la révolution industrielle toutefois, les rejets de GES ont augmenté de façon exponentielle en lien avec l'utilisation croissante de combustibles fossiles – notamment du charbon et du pétrole – comme sources d'énergie et de production dans l'industrie, ainsi qu'en raison de l'intensification de l'agriculture à l'échelle planétaire. La quantité de GES rejetée dans l'atmosphère dépasse les capacités d'absorption de la biosphère et constitue la cause essentielle de l'augmentation marquée des températures mesurées sur le globe³.

En 2021, le GIEC a conclu, dans le premier volet du 6^e Rapport d'évaluation avec certitude que l'activité humaine est la principale cause du réchauffement global constaté, particulièrement ces dernières décennies⁴. Ces hausses de températures induisent des modifications de l'ensemble des paramètres climatiques (température de l'air, précipitations, événements météorologiques extrêmes, limite des chutes de neiges, etc.). Ces changements climatiques impactent à leur tour les régimes hydrologiques, la biodiversité et la société dans son ensemble.

Les 2^e et 3^e volets du rapport de 6^e cycle, publiés en 2022⁵, pointent quant à eux les conséquences de l'inaction et la nécessité toujours plus forte de prendre des mesures (plus)

² GIEC, 2013: Résumé à l'intention des décideurs, *Changements climatiques 2013: Les éléments scientifiques*.

Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [sous la direction de Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex et P.M. Midgley]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York (Etat de New York), Etats-Unis d'Amérique.

³ GIEC, 2014: *Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

⁴ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. In Press, 40 pp.

⁵ IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, 40 pp. Et IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf>) (27.04.2022).

ambitieuses afin de s'adapter aux changements climatiques ainsi que de réduire les émissions de GES, mais également les possibilités d'agir qui existent déjà. Les impacts et les risques observés et prévus sont présentés au travers d'un atlas passant de l'échelle mondiale à un niveau plus régional, offrant ainsi des informations plus ciblées et précises pour les décideurs locaux et régionaux. Le 3^e volet en particulier présente les coûts ainsi que les avantages économiques des mesures politiques de protection du climat et indique que les savoir-faire et les instruments nécessaires à la réduction de moitié des GES sont d'ores et déjà disponibles. Il est également démontré que «le volume de capitaux et de liquidités disponibles à l'échelle planétaire est suffisant pour atteindre le montant à investir. Tout dépendra de la clarté des signaux que donneront les gouvernements et la communauté internationale, notamment par l'adoption de mesures financières et de politiques plus fermes de la part du secteur public.». Ce même rapport indique également l'insuffisance des mesures prises jusqu'à lors et l'urgence d'infléchir la courbe des émissions de GES. En effet, celles-ci devraient atteindre leur pic avant 2025 pour limiter les catastrophes climatiques auxquelles nous commençons à être confrontés.¹

Il est donc important à la fois de prendre des mesures à la source (réduction des émissions de GES) et, en parallèle, d'en limiter les impacts sur le terrain (adaptation aux changements climatiques) pour ainsi assurer une qualité de vie satisfaisante aux générations futures. Dans ce contexte, une action résolue apparaît indispensable, voire impérative, à tous les niveaux, de l'international au local. Le GIEC souligne à cet égard dans sa synthèse à l'attention des décideurs politiques que le renforcement des politiques publiques à l'échelle régionale et locale représentera une contribution importante à la limitation globale du réchauffement climatique et de ses effets². Ceci est d'autant plus prégnant que le premier volet du 6^e Rapport d'évaluation du GIEC (rapport du Groupe de travail I) estime que sans réduction immédiate et massive des émissions de GES, la limitation du réchauffement planétaire aux alentours de 1,5°C, ou même à 2°C, sera tout simplement hors de portée³. Le 3^e volet, publié en avril 2022, explique que le monde se dirige vers un réchauffement de +3,2°C d'ici la fin du siècle sans un renforcement des politiques actuelles. Il est donc d'autant plus urgent pour

l'ensemble des pays, y compris la Suisse, de relever le niveau de leurs ambitions.

1.2. Cadre international

Afin d'éviter les conséquences les plus dommageables des changements climatiques, 196 pays ont souscrit fin 2015 à un instrument contraignant connu sous le nom d'Accord de Paris⁴. Les trois principaux objectifs de l'Accord de Paris consistent à contenir le réchauffement mondial nettement en dessous de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, de préférence à 1,5°C, à renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques et à orienter les flux financiers vers un développement à faible émission de GES.

L'Accord de Paris précise en particulier qu'un équilibre entre les sources d'émission et les puits de carbone doit être atteint dans la seconde moitié du siècle (art. 4 par. 1), définissant ainsi les grands axes des stratégies climatiques à long terme. Dans la continuité du principe de responsabilité commune mais différenciée posé par le Protocole de Kyoto de 1997, l'Accord de Paris appelle les pays développés à continuer à montrer la voie, notamment «en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolu» (art. 4 par. 4) et en «mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources» (art. 9 par. 3). Cela étant, toutes les Parties à l'Accord de Paris sont notamment tenues de communiquer un objectif de réduction des émissions de GES appelé *contributions déterminées au niveau national* (CDN) (art. 4 par. 2).

La 26^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP26) s'est tenue à Glasgow du 31 octobre au 12 novembre 2021. À cette occasion, les Parties ont signé le Pacte de Glasgow pour le Climat qui convie à faire preuve de davantage d'ambition concernant la réduction des émissions et invite tous les pays signataires à revoir d'ici à la fin 2022 leurs objectifs de réduction (CDN) pour 2030. Dans le but de limiter le réchauffement à 1,5°C, il faut diminuer les émissions mondiales de 45% d'ici à 2030 par rapport au niveau de 2010. Les Parties au Pacte sont donc appelées à revoir leurs ambitions à la hausse compte tenu des responsabilités, des capacités et du contexte qui leur sont propres. La Suisse étant un pays très développé, il est attendu d'elle qu'elle dépasse cet objectif de réduction de 45%.

Parallèlement à l'Accord de Paris, l'Agenda 2030 pour le développement durable marque aussi l'importance de la protection du climat. Adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015, l'Agenda 2030 se décline en 17 objectifs de développement durable (ODD) dont la portée se veut universelle. La protection du climat fait l'objet d'un objectif propre (ODD 13), qui demande aux Etats de prendre

¹ IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf>) (27.04.2022).

² IPCC, 2018: Summary for Policymakers, p. 30. In: *Global Warming of 1,5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.

³ IPCC, 2021, Climate change widespread, rapid, and intensifying – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_fr.pdf) (25.08.2021).

⁴ Nations Unies, 2015: Accord de Paris, (https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf) (12.04.2021); [=Accord sur le climat; RS 0.814.012].

des mesures immédiates pour lutter contre les changements climatiques et leurs effets, et de les intégrer dans les politiques, les stratégies et les planifications nationales (objectif 13.2). La Suisse met principalement en œuvre l'Agenda 2030 par le biais de la Stratégie pour le développement durable¹.

L'objectif que l'Union européenne (UE) s'est fixé figure au cœur de son Pacte vert pour l'Europe, que la Commission européenne a présenté le 11 décembre 2019. Ce Pacte vert (Green Deal) européen entend fournir aux institutions de l'Union, en particulier à la Banque européenne d'investissement, un cadre économique, technique et légal pour la conduite d'investissements importants dans des infrastructures stratégiques et des activités économiques ayant un impact conséquent dans la lutte contre les changements climatiques et la gestion de ses conséquences². Il est constitué d'un ensemble de mesures engageant l'UE avec comme objectif la neutralité climatique pour 2050³. Parmi les initiatives du Pacte vert, on trouve un paquet de propositions législatives appelé «Ajustement à l'objectif 55» (*Fit for 55* en anglais) qui concerne la révision de la législation principalement relative au climat, à l'énergie et aux transports et doit permettre d'atteindre l'objectif de réduction que l'UE s'est fixé d'au moins 55% des GES d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Présentées en juillet 2021 par la Commission européenne, ces propositions législatives sont en cours de discussion dans plusieurs domaines d'action, tels que l'environnement, l'énergie, les transports et les affaires économiques et financières⁴. Le second volet de ce Pacte est composé d'outils (stratégies, plans d'actions, mécanisme [financier et technique] pour une transition juste, etc.), présentés et adoptés successivement depuis janvier 2020 et portant sur des thématiques différentes mais complémentaires: biodiversité, industrie, transition juste [socialement], rénovation énergétique, forêts, etc.

Le 30 juin 2021 le Conseil de l'Union européenne, et avant lui le 24 juin 2021 le Parlement européen, par 442 voix pour, 203 contre et 51 abstentions, a adopté la loi européenne sur le climat⁵. Cette législation transforme en obligation contraignante l'engagement politique du Pacte vert européen⁶, stipulant que l'UE deviendrait neutre sur le plan climatique d'ici 2050. Elle offre aux citoyens et entreprises de l'Union la sécurité juridique et la prévisibilité nécessaires pour pla-

¹ DFAE, 2020, Agenda 2030 de développement durable: 17 objectifs de développement durable, (<https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>) (12.04.2021).

² Commission européenne, 2021: Un pacte vert pour l'Europe, (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr) (12.04.2021).

³ Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Pacte vert pour l'Europe, (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/>) (16.05.2022).

⁴ Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Ajustement à l'objectif 55, (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>) (16.05.2022).

⁵ Loi ensuite entrée en vigueur à partir du 29 juillet 2021.

⁶ La loi européenne sur le climat est le 3^e «volet» du Pacte vert, outre le paquet Ajustement à l'objectif 55 et les stratégies et autres instruments «sectoriels».

nifier cette transition. Après 2050, l'UE visera des émissions négatives⁷.

Des pays, comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, le Canada, les pays scandinaves, l'Afrique du Sud, ou les Etats-Unis par exemple, ont également soumis, conformément à l'Accord de Paris, des stratégies climatiques à long terme au Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques. La plupart d'entre eux y réaffirment leur volonté d'abandonner largement, voire entièrement les énergies fossiles telles que le pétrole, le gaz naturel ou le charbon, ou d'arriver à zéro émission nette d'ici le milieu du siècle au plus tard.

1.3. Cadre fédéral

1.3.1. La loi sur le CO₂

La loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂; RS 641.71) et l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂; RS 641.711) constituent les bases légales principales sur lesquelles se fonde la politique climatique de la Confédération. Elles définissent les objectifs, les instruments ainsi que les compétences relatives à la mise en œuvre et à l'exécution. Elles concrétisent, dans le droit national, les engagements internationaux en matière de politique climatique.

La loi sur le CO₂ du 23 décembre 2011 se concentre sur la réduction des émissions de GES jusqu'en 2020, conformément à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto (2014–2020).

Elle intègre également un objectif d'adaptation aux changements climatiques. Sur cette base, le Conseil fédéral a créé les conditions nécessaires à une adaptation coordonnée dès 2012 déjà. Sa stratégie d'adaptation présente les objectifs d'adaptation, décrit les défis majeurs et fixe des champs d'action prioritaires⁸. Pour la mise en œuvre de cette stratégie, le Conseil fédéral a arrêté en 2014 un premier plan d'action pour la période de 2014 à 2019⁹. Il a approuvé, le 19 août 2020, le deuxième plan d'action d'adaptation aux changements climatiques pour la période 2020–2025¹⁰.

A cet instrument spécifique au climat s'ajoutent les mesures prises par la Confédération dans d'autres politiques secto-

⁷ Règlement (UE) 2021-1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) N° 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»), JO n° L 243 du 9 juillet 2021.

⁸ Confédération suisse, Adaptation aux changements climatiques en Suisse: objectifs, défis et champs d'action: premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012, Berne (OFEV) 2012.

⁹ Confédération suisse, Adaptation aux changements climatiques en Suisse: plan d'action 2014–2019: deuxième volet de la stratégie du Conseil fédéral du 9 avril 2014, Berne (OFEV) 2014.

¹⁰ Confédération Suisse, Adaptation aux changements climatiques en Suisse: plan d'action 2020–2025, Berne (OFEV) 2020.

rielles et législations (notamment environnement, mobilité, eau, énergie, agriculture ou économie forestière et industrie du bois), qui contribuent également à la réduction des émissions de GES et à l'adaptation aux changements climatiques¹.

1.3.2. Révision de la loi sur le CO₂

En ratifiant l'Accord de Paris le 6 octobre 2017, la Suisse s'est engagée à réduire d'ici à 2030 les émissions de GES de 50% par rapport à leur niveau de 1990.

La mise en œuvre de l'objectif de réduction de 50% d'ici 2030 au niveau national requiert une révision totale de la loi sur le CO₂. Le but de cette révision est notamment de contenir la hausse de la température mondiale nettement en dessous de 2°C, voire à 1,5°C, à accroître la capacité d'adaptation et à rendre les flux financiers compatibles avec le climat (on retrouve ici les trois objectifs principaux de l'Accord de Paris).

Le 25 septembre 2020, une première révision de la loi a été adoptée par l'Assemblée fédérale. Soumise au référendum, elle a été refusée par le peuple en votation du 13 juin 2021.

Concernant la réduction des émissions, la révision de la loi sur le CO₂ du 25 septembre 2020 prévoyait de renforcer et compléter les dispositifs prévus dans la législation actuelle grâce à différents instruments pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2030².

Concernant les aspects financiers, la loi révisée du 25 septembre 2020 prévoyait la création du Fonds pour le climat, dans le but notamment d'encourager les mesures issues du Programme Bâtiments, les mesures d'adaptations aux changements climatiques, ainsi que l'innovation en faveur du climat.

Ce refus du 13 juin 2021 en votation populaire doit être interprété comme un rejet des mesures proposées et non pas de la protection du climat, comme l'ont démontré les enquêtes réalisées à la suite de la votation³. Selon celles-ci, une majorité du peuple estime qu'il convient d'agir résolument contre les changements climatiques, car ces derniers causent de graves dommages et génèrent des coûts importants⁴.

Afin d'éviter un vide réglementaire, le Parlement a décidé le 17 décembre 2021 de reconduire jusqu'à fin 2024 les instruments incontestés de la loi sur le CO₂ ainsi que l'objectif de

réduction de la Suisse, suite à quoi, le Conseil fédéral a adopté la révision correspondante de l'ordonnance sur le CO₂⁵.

Pour la période postérieure à 2024, le Conseil fédéral a mis en consultation du 17 décembre 2021 au 4 avril 2022 un nouveau projet de révision totale de la loi sur le CO₂⁶.

Les incertitudes liées aux développements de la politique climatique nationale et à ses instruments, notamment en matière de financement, soulignent encore davantage la nécessité de la mise en œuvre de stratégies climatiques aux échelons cantonal et communal soutenue par un financement pérenne. Il est en effet primordial que chaque échelon fasse sa part en matière de protection du climat et d'adaptation dans ses domaines de compétences.

1.3.3. Stratégie climatique à long terme de la Confédération

L'Accord de Paris exige également de ses parties qu'elles élaborent une stratégie climatique à long terme. En 2019, dans le cadre des discussions de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil fédéral a annoncé sa décision de réviser à la hausse son objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2050, sur la base des nouvelles découvertes scientifiques⁷. Le 28 août 2019, il a précisé cet objectif et décidé que, d'ici 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère davantage de GES que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d'absorber et de stocker⁸. La quantité d'émission inévitable dans les secteurs de l'industrie, des déchets et de l'agriculture devront être neutralisées par la séquestration dans des puits de carbone naturels ou artificiels, ainsi l'objectif zéro émission nette devra être atteint d'ici à cette échéance. Avec cet objectif de zéro émission nette, le Conseil fédéral tient compte des derniers résultats scientifiques du GIEC, selon lequel il faudra déjà s'attendre à de graves répercussions pour l'être humain et la diversité des espèces avec un réchauffement moyen de 1,5°C⁹.

⁵ Pour plus d'informations sur cette révision: site internet de l'OFEV (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-88623.html>) (10.08.2022).

⁶ Pour plus d'informations sur cette révision: site internet de l'OFEV (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-86492.html>) (10.08.2022).

⁷ Priorités de la Suisse pour la 74^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, DFAE, 2019.

⁸ Conseil fédéral, Communiqué du 28 août 2019: *Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050*, in Confédération suisse, Berne (2019), (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76206.html>) (12.04.2021).

⁹ GIEC, 2019: Résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions, dans *Réchauffement planétaire de 1,5°C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux pré-industriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* [publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor et T. Waterfield].

¹ Cf. not.: Stratégie climat pour l'agriculture, OFAG 2011; Stratégie énergétique 2050, OFEN 2018; Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030); Politique forestière, OFEV (2013).

² Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la réduction de gaz à effet de serre (Loi sur le CO₂ révisée; FF 2020 7607).

³ Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet de révision de la loi sur le CO₂ mis en consultation, p. 5 (17.12.2021).

⁴ Pour un résumé des conséquences de ce refus populaire, cf. site internet de l'OFEV (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/droit/totalrevision-co2-gesetz/mesures-qui-expireront.html>) (09.08.2021).

Le Conseil fédéral a concrétisé cet engagement dans sa stratégie climatique à long terme du 27 janvier 2021, qui indique la voie à suivre pour atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050, et formule dix principes stratégiques que devront suivre les actions de la Confédération, des cantons et des communes en matière de politique climatique dans les années à venir¹. Les Perspectives énergétiques 2050+ de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), publiées en automne 2020, constituent également une base importante pour la stratégie climatique de la Suisse².

1.3.4. Initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)»

Une initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» a été déposée le 27 novembre 2019 par l'Association suisse pour la protection du climat. Cette initiative vise à inscrire la protection du climat ainsi que l'objectif zéro émission nette d'ici à 2050 dans la Constitution fédérale³. Le Conseil fédéral a déposé un contre-projet direct à l'initiative le 2 septembre 2020⁴.

Le 25 avril 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a adopté un contre-projet indirect à l'initiative sous forme d'une loi-cadre, dont les objectifs doivent être mis en œuvre à travers des lois définissant des mesures, en premier lieu de la loi sur le CO₂⁵. Le Conseil fédéral s'est prononcé sur le contre-projet indirect de la Commission par avis du 3 juin 2022⁶. Le 24 juin 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a également approuvé le contre-projet indirect à l'initiative populaire⁷.

1.3.5. Ordonnance relative au rapport des grandes entreprises suisses sur les questions climatiques

Un dernier apport de niveau fédéral à citer ici est la mise en consultation par le Conseil fédéral, le 30 mars 2022, de l'ordonnance d'exécution relative au rapport des grandes entreprises suisses sur les questions climatiques. Cette ordonnance précise les dispositions du droit des obligations concernant le rapport sur les questions non financières et prévoit la mise en œuvre contraignante, par les grandes entreprises suisses, des recommandations du groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques (Task Force on Climate-related Financial Disclosures [TCFD]), qui sont reconnues sur le plan international⁸.

Le Conseil fédéral relève dans son rapport explicatif, que plus les risques et les effets des activités commerciales des grandes entreprises suisses sur le climat seront publiés de manière pertinente et comparable, plus les investisseurs, les clients, les assurés, les milieux politiques et les autorités de surveillance seront en mesure de prendre des décisions informées. Cela peut contribuer à orienter les flux financiers vers des activités plus compatibles avec le climat, conformément aux engagements internationaux pris par la Suisse, et donc à réduire les émissions de gaz à effet de serre⁹.

1.4. Rôle des cantons

L'exécution de la loi sur le CO₂ relève principalement de la compétence de la Confédération, à l'exception notable des articles 9 (mesures s'appliquant aux bâtiments) et 41 (formation et formation continue), qui confèrent un rôle important aux cantons dans les domaines des mesures énergétiques pour les bâtiments et du conseil aux communes, entreprises et consommateurs.

Le fédéralisme helvétique et la transversalité de l'action en matière climatique renforcent encore le rôle des cantons et des communes. Les cantons ont, en effet, des compétences exclusives ou partagées dans toute une série de domaines de politiques publiques qui ont des implications sur l'atteinte des objectifs de réduction des émissions et d'adaptation aux changements climatiques: énergie, mobilité, aménagement du territoire, gestion des déchets, protection de l'environnement, agriculture, etc. Dans tous ces domaines, la stratégie à long terme de la Confédération pose comme principe que «la

¹ Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

² OFEN, Perspectives énergétiques 2050+: résumé des principaux résultats, Berne (2020).

³ Association suisse pour la protection du climat, rapport explicatif des initiant-e-s relatif à l'initiative populaire pour un climat sain (Initiative pour les glaciers), Zurich (2019) (<https://gletscher-initiative.ch/fr/>) (13.04.2021).

⁴ Le Conseil fédéral, Communiqué du 2 septembre 2020: *Initiative pour les glaciers: le Conseil fédéral ouvre la consultation sur le contre-projet direct*, in Confédération suisse, Berne (2020), (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-80266.html>) (12.04.2021).

⁵ Initiative parlementaire, Contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers, Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050, Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 25 avril 2022, FF 2022 1536

⁶ Avis du Conseil fédéral du 3 juin 2022 sur le rapport du 25 avril 2022 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 21.501 «Contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers. Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050», FF 2022 1540

⁷ Communiqué de presse de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 24.06.2022, (<https://www.parlement.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20210055>) (09.08.2022).

⁸ Conseil fédéral, Communiqué du 30 mars 2022: *Le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation concernant l'ordonnance relative au rapport des grandes entreprises sur les questions climatiques*, in Confédération suisse, Berne (2022), (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87790.html>) (15.05.2022).

⁹ Département fédéral des finances, Rapport explicatif du 30 mars 2022 en vue de l'ouverture de la procédure de consultation de l'ordonnance relative au rapport sur les questions climatiques, p. 11, ch. 4.3.

Confédération et les cantons axent leurs activités de planification en vue de l'obtention du zéro net» (6^e principe).

Les cantons et les communes ont donc un rôle décisif à jouer pour bâtir une société climatiquement responsable, en collaboration avec les autres institutions publiques, les entreprises, les associations et la population. Les objectifs généraux de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques ne pourront être atteints qu'avec l'effort de tous les cantons, leur rôle étant primordial dans cette mission commune.

Parfaitemment conscients de leur responsabilité, les cantons n'ont pas attendu la révision de la loi sur le CO₂ pour prendre les devants et assumer leur rôle dans tous les secteurs qui relèvent de leurs domaines de compétences, que ce soit à travers leur stratégie énergétique, le développement des infrastructures de mobilité ou des mesures de protection de l'environnement ou de la biodiversité. Depuis environ cinq ans, quasiment tous les cantons ont développé des stratégies climatiques ou des plans climat visant à renforcer, appuyer et soutenir ces stratégies sectorielles. C'est le cas par exemple des cantons de Genève, Vaud, Fribourg, Berne, Bâle-Campagne, Zurich ou encore Lucerne. La très grande majorité des programmes gouvernementaux cantonaux a intégré un objectif en lien avec le climat.

Sous l'impulsion d'initiatives populaires et de motions parlementaires, des démarches ont été initiées dans certains cantons pour inscrire la protection du climat et des objectifs de réduction et d'adaptation dans les constitutions cantonales (Berne, Lucerne, Bâle-Campagne, Vaud, Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures). Le canton de Genève est le premier canton à disposer, depuis 2012, d'un article constitutionnel relatif au climat (art. 158 Cst/GE). Les habitants du canton de Zurich ont par exemple récemment approuvé, avec 67,1% de oui, l'ajout d'un article constitutionnel qui donne au canton et aux communes le mandat de s'engager à limiter les changements climatiques et leurs effets. Le canton du Valais, par une décision du Conseil d'Etat prise le 2 juin 2022 a lancé la consultation publique de son avant-projet de loi sur le climat. A l'instar du projet de loi fribourgeois, le texte fixe des objectifs climatiques et fournit une base légale pour soutenir les actions nécessaires. Les objectifs climatiques cantonaux sont alignés sur ceux de la Confédération. Le canton s'engage également à réduire fortement ses émissions indirectes ainsi qu'à améliorer la maîtrise des impacts liés aux changements climatiques. Les émissions directes de l'administration cantonale du Valais devront quant à elles atteindre le zéro net en 2040. L'avant-projet de loi prévoit l'établissement d'un Plan climat cantonal qui définira les mesures de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques. Pour le financement des projets de grande envergure, le Conseil d'Etat propose la constitution d'une réserve climatique avec une dotation initiale de 150 mio de francs prélevés sur la fortune de l'Etat.

Les cantons collaborent par ailleurs entre eux de manière active et volontaire. La coordination cantonale autour de la thématique du climat est déjà active et se renforce continuellement. Au niveau fédéral, une conférence de coordination pilotée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) donne lieu à des rencontres semestrielles de l'ensemble des cantons suisses au sujet de l'adaptation aux changements climatiques. Plus spécifiquement autour du domaine de l'énergie la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) rassemble également l'ensemble des cantons afin de coordonner la collaboration sur les questions énergétiques et défendre les intérêts communs des cantons. Au niveau des cantons latins, il existe une coordination au niveau des unités en charge des plans climat qui se concrétise par des rencontres qui ont lieu à intervalle régulier en plus de la Conférence romande des chefs de service de l'environnement (CREPE). Cette coordination résulte notamment en des projets communs, parmi lesquels dernièrement la création d'une plateforme de communication commune des cantons romands (inauguration prévue en septembre 2022).

1.5. Programme gouvernemental fribourgeois

1.5.1. Législature 2017–2021

Le Conseil d'Etat a fait du climat l'un des enjeux de législature 2017–2021 en déclarant notamment qu'il se devait d'«élabore»[r] une stratégie d'adaptation aux changements climatiques (lutte contre les crues et les organismes nuisibles, adaptation des peuplements forestiers, ressources en eau...)¹. Il a ainsi décidé d'accélérer la transition du canton vers une société neutre en carbone et de s'adapter aux changements climatiques. Dans cette optique, il a défini deux objectifs sur lesquels baser sa politique climatique lors de sa journée de travail entièrement dédiée à la thématique du climat en novembre 2019:

- > assurer les capacités d'adaptation du territoire aux changements climatiques;
- > sortir de la dépendance aux énergies fossiles et réduire les émissions de GES de 50% d'ici à 2030. A l'horizon 2050, le canton de Fribourg veut être neutre en termes de bilan carbone.

Il se rallie ainsi aux objectifs de la Confédération (*voir chapitre 1.3.3*).

1.5.2. Législature 2022–2026

Le programme de la nouvelle législature contient 5 axes stratégiques, dont le 3^e porte sur la transition environnementale. Il s'agit pour le Conseil d'Etat fribourgeois de mettre en œuvre une politique climatique qui soit préservatrice de notre cadre

¹ Programme gouvernemental et plan financier de législature 2017–2021, Etat de Fribourg, CHA 2017.

de vie et d'adapter la gestion de l'énergie et de la mobilité dans un esprit de durabilité et pour le bien-être de la population fribourgeoise. Le Plan Climat et la préservation des ressources sont un des éléments principaux de cet axe. Cette thématique reste donc plus que jamais d'actualité et le Conseil d'Etat demeure convaincu de la nécessité des deux objectifs qu'il s'est fixés en 2019 tels que mentionnés ci-dessus.

1.6. Objets parlementaires cantonaux

Plusieurs objets parlementaires ont été déposés de manière successive sur la thématique du climat. Dans l'ordre chronologique et non exhaustif, on citera:

- > la résolution 2019-GC-15 *Résolution pour le climat*;
- > la question 2019-CE-19 *Que fait le canton de Fribourg pour le climat?*;
- > la motion 2019-GC-44 (voir plus bas) *Base légale pour le climat et l'environnement*;
- > le postulat 2019-GC-45 *Protection du climat dans le domaine de l'agriculture et de la sylviculture*;
- > le postulat 2019-GC-75 *Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité*;
- > la résolution 2019-GC-143 *Les Etats généraux du climat pour le canton de Fribourg*;
- > le postulat 2019-GC-169 *Stratégie de placements «ESG et climat» de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg CPPEF*;
- > la motion 2020-GC-9 *Protection du climat – article constitutionnel*;
- > la motion populaire 2020-GC-83 (voir plus bas) *500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg*;
- > la motion 2020-GC-111 *Adaptation de la forêt face au bostryche et aux changements climatiques*;
- > le postulat 2020-GC-185 *Parlement cantonal climatiquement neutre*;
- > la question 2021-CE-46 *Impact des poids lourds en matière de sécurité routière, de climat et de bruit: dépassements réguliers de la limite de vitesse*;
- > la question 2021-CE-48 *Stratégie agroalimentaire, Plan Climat et stratégie «Développement durable» du canton de Fribourg: quelle cohérence?*;
- > la résolution 2021-GC-124 *Urgence climatique*;
- > la résolution 2021-GC-125 *Le Grand Conseil déclare l'urgence d'agir contre la menace qui pèse sous forme du réchauffement climatique et de la pollution à son origine sur notre habitat et notre biodiversité et privilégie les solutions qui prennent en compte les dimensions de la durabilité*;
- > la question 2022-CE-34 *Un comité scientifique pour accompagner la stratégie climatique du canton de Fribourg?*;
- > la question 2022-GC-53 *Plan Climat cantonal PCC – Stratégie et plan de mesures 2021/2026 – Blackout*;
- > la motion 2022-GC-93 *Des investissements durables pour la Caisse de pension de l'Etat*;

- > le postulat 2022-GC-98 *Vers une prise en compte des émissions de GES dans les investissements de l'Etat*;
- > la motion 2022-GC-99 *Fonds pour la séquestration et la réduction du CO₂*.

La motion 2019-GC-44 en particulier est d'importance, puisque les motionnaires ont demandé la création d'une base légale pour la protection du climat et l'environnement, soit par la création d'un texte de loi commun, soit par des textes séparés, soit a minima par l'intégration de bases légales sur le climat dans les législations sectorielles pertinentes. Les dispositions sur le climat devaient contenir au minimum:

- > la détermination d'un objectif climatique cantonal;
- > une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal couvrant et coordonnant les différents domaines concernés;
- > la mise en place d'un mécanisme de financement des mesures issues de la stratégie.

Dans sa réponse du 26 novembre 2019 à la motion, le Conseil d'Etat a estimé qu'un ancrage formel du Plan Climat au sein de l'appareil législatif cantonal représenterait un moyen efficace d'inscrire la stratégie dans la durée, de lui conférer un caractère contraignant et de renforcer sa légitimité. Le Conseil d'Etat a également exprimé son souhait d'examiner l'opportunité de la mise en place d'un fonds pour le climat. Au vu de ces différents arguments, il a proposé au Grand Conseil d'accepter la motion 2019-GC-44. Le 25 juin 2020, le Grand Conseil a voté la prise en considération de la réponse à cette motion et chargé le Conseil d'Etat d'entamer des travaux législatifs afin de présenter un projet de loi cantonale climatique au Grand Conseil. C'est l'objet du présent message.

Au titre des objets parlementaires particuliers encore, la motion populaire intitulée *500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg* (2020-GC-83) a été déposée le 25 mai 2020. Cette motion populaire, lancée par le mouvement des jeunes *Grève du climat Fribourg* et l'association *Grands-parents pour le climat Fribourg*, propose de prélever 500 millions de francs sur la fortune cantonale, une somme qui doit être investie dans les dix ans après l'adoption de la loi instituant ces dépenses. Le but de cette motion est d'amener une réponse constructive et concrète à un cumul de crises en proposant des mesures qui favorisent la diminution indispensable des émissions de carbone dues aux énergies fossiles, tout en permettant de soutenir immédiatement l'économie fribourgeoise après la crise provoquée par le coronavirus, et ceci afin d'obtenir le maximum d'effets de ces mesures. La motion est également une invitation pour le Grand Conseil à prendre rapidement ses responsabilités face aux conséquences des crises environnementale et socio-économique liée au Covid-19. Les motionnaires rappellent dans ce contexte la résolution du Grand Conseil du 6 février 2019, qui invite «...le Conseil d'Etat à

mettre à disposition les moyens financiers nécessaires à la réduction des émissions carbone...».

Dans sa réponse du 8 juin 2021, le Conseil d'Etat a indiqué comprendre l'empressement et l'urgence ressentis par les motionnaires vis-à-vis de la question climatique et, en conséquence, leur intérêt à vouloir mettre cette thématique en tête des priorités financières cantonales. Il avait estimé à l'époque que les politiques déjà en place, prévues ou en cours d'élaboration ainsi que les montants qui y sont ou seront alloués, répondaient déjà à l'objectif financier fixé par la motion populaire, en précisant que cela n'excluait pas des efforts supplémentaires. En effet, dans les secteurs de la biodiversité, de l'agriculture, des forêts, des eaux, des transports publics, de la mobilité douce et du développement durable notamment, le Conseil d'Etat a rappelé avoir engagé un montant 486,74 millions de francs, sur une durée de cinq ans, et s'est dit en cours de discussion sur la possibilité d'allouer au total un montant de 557,84 millions de francs sur la même période. A cela s'ajoutait un crédit d'investissement pour l'assainissement énergétique du parc immobilier de l'Etat qui devrait être présenté au Grand Conseil d'ici la fin de l'année. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat avait ainsi proposé de refuser la motion tout en invitant le Grand Conseil à soutenir les stratégies en cours de développement qui contribueront à préserver l'environnement et protéger le climat. Le 10 septembre 2021, le Parlement a refusé la prise en considération de cette motion et a adopté le même jour l'octroi du crédit d'engagement pour la mise en œuvre du PCC.

Une troisième motion doit être mentionnée ici, il s'agit de la motion 2022-GC-99 portant sur la création d'un fonds pour le financement de mesures de séquestration et de réduction de CO₂. Les motionnaires y constatent que la durée de vie de CO₂ est relativement longue (> 500 ans) et que la réduction à la source des émissions, seule, n'est pas suffisante pour lutter contre l'effet du réchauffement climatique. Il s'ensuit qu'il faut selon eux capter et séquestrer du CO₂ afin d'en réduire la concentration dans l'atmosphère et ainsi réduire les effets des changements climatiques. Les ressources du fonds qu'il est demandé de créer à cet effet doivent être allouées au financement de mesures de revitalisation des sites naturels (marais, sites alluviaux, forêts, etc.) d'une part, et d'autre part au développement des technologies de séquestration et de réduction des émissions par les hautes écoles et entreprises fribourgeoises ainsi que pour le soutien à l'agriculture en vue de la préservation des sols.

1.7. Climat et développement durable

La lutte contre les changements climatiques constitue l'un des 17 objectifs de l'Agenda 2030 de l'ONU, mais est traitée de manière distincte et approfondie par de nombreux acteurs institutionnels, dans la mesure où elle revêt un caractère spécifique et urgent. C'est aussi l'option qu'a choisie l'Etat

de Fribourg, donnant suite à un projet porté par toutes ses Directions, en optant pour une Stratégie de développement durable – déjà adoptée par le Conseil d'Etat et dotée par le Grand Conseil –, qui, pour la politique climatique, renvoie dans une large mesure au Plan Climat cantonal¹.

La lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à de tels changements, fixé dans l'Agenda 2030 (objectif de développement durable 13, abrégé ODD 13) et dans les politiques sectorielles, telles que celles de l'énergie et la mobilité, est ainsi concrétisé par le présent projet de loi. En tant que facteur majeur de développement durable, la politique climatique doit être conçue en prenant en compte les enjeux sociaux, économiques et environnementaux du moment, comme le projet de loi climat le prévoit à son article 3 al. 1 let. d. Inversement, certaines des mesures de la Stratégie de développement durable contribueront à la réduction des émissions de GES et à l'adaptation aux changements climatiques (efficacité énergétique, économie circulaire et responsable, urbanisation durable, etc.).

Sur le plan organisationnel, de manière générale, la répartition des structures cantonales reprend, à peu de chose près, celle existante au niveau fédéral, elle-même issue d'une volonté politique et basée, pour la thématique climatique, sur les dispositions légales de la loi CO₂ indiquant que l'autorité d'exécution pour ladite loi est l'OFEV.

Ainsi, au niveau cantonal, la section en charge du climat est intégrée au Service de l'environnement (SEn), tout comme la Division Climat fait partie de l'OFEV; les aspects énergétiques sont traités au Service de l'énergie (SdE) au niveau cantonal, respectivement à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Au niveau fédéral, la thématique du développement durable est rattachée à l'Office du développement territorial (ARE) mais aussi directement au Conseil fédéral à travers deux délégué-e-s du Conseil fédéral pour l'Agenda 2030, tandis qu'au niveau cantonal cette thématique est rattachée au secrétariat général de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME).

1.8. Actions entreprises par l'Etat

1.8.1. Politiques sectorielles et intersectorielles contribuant aux objectifs climatiques

Différentes actions et mesures favorables au climat ont déjà été entreprises par le Conseil d'Etat ainsi que par les unités administratives cantonales, au travers de plusieurs politiques sectorielles et intersectorielles déjà existantes et au bénéfice de financements propres. Il s'agit notamment de la Stratégie de développement durable, du Programme Bâtiments, du Plan sectoriel vélo, des parcs-relais, du Plan sectoriel de la gestion des eaux, de la Stratégie biodiversité (en cours

¹ Cf. Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg, DAEC 2020.

d’élaboration) ou encore de divers projets dans les secteurs de l’agriculture et des forêts, tels que les projets d’irrigation, le Plan d’action visant à réduire les risques d’utilisation liés aux produits phytosanitaires dans les domaines agricole et non agricole ou encore le Plan d’action pour le développement de l’agriculture biologique dans le canton de Fribourg. Le présent message n’ayant pas pour objet de décrire dans le détail toutes ces politiques, seuls quelques exemples sont développés ci-dessous.

Dans le domaine de l’énergie particulièrement, le Conseil d’Etat a développé le Programme Bâtiments en 2017, lequel est destiné à réduire la consommation énergétique des bâtiments et à substituer l’importante part d’énergie fossile (mazout et gaz) destinée au chauffage par la valorisation d’énergies renouvelables¹.

Financé à la fois par les produits issus des taxes fédérales sur le CO₂ (contributions globales), via le Fonds cantonal de l’énergie, et par des contributions cantonales, le Programme Bâtiments vise à subventionner des projets d’assainissement énergétique dans le domaine du bâtiment, mène des projets pilotes et de démonstration et contribue à la formation continue, à l’information et à la sensibilisation des professionnel-le-s, des étudiant-e-s et de la population en général sur l’utilisation rationnelle de l’énergie et la valorisation des énergies renouvelables en substitution des énergies fossiles.

En 2021, bénéficiant d’un apport financier supplémentaire en lien avec le plan de relance à l’économie, le Service de l’énergie (SdE) a engagé plus de 49 millions de francs pour les différentes mesures de ce programme. D’autre part, la loi cantonale du 9 juin 2000 sur l’énergie (LEn; RSF 770.1) a été modifiée en 2020 afin de limiter l’utilisation des énergies fossiles lors de nouvelles constructions et des rénovations de systèmes de chauffage existants. Il revient également à l’Etat et aux communes de se montrer exemplaires lors de toutes constructions et rénovations d’enveloppes de leurs bâtiments.

Pour ce qui concerne l’éducation et la formation, la thématique du climat est prise en compte dans les plans d’étude et dans les différents moyens d’enseignement officiels; ces initiatives dans le domaine de l’enseignement découlent notamment de la Stratégie cantonale de développement durable, dont le climat est un des aspects traités. Par ailleurs, les différentes écoles fribourgeoises développent régulièrement des projets en lien avec la protection de l’environnement et/ou la préservation du climat, tels que des ateliers zéro déchets, la création d’un biotope ou le développement d’un projet «low energy» – les quelques exemples cités ici étant loin d’être exhaustifs.

En matière de mobilité, le Conseil d’Etat a adopté depuis plusieurs années une politique visant à favoriser la mobilité durable et le report modal en faveur de la mobilité douce et

des transports publics. A cette fin, il met la priorité sur la mobilité douce et le renforcement de l’offre de transports publics co-financée par l’Etat de Fribourg et a augmenté de manière très importante l’offre en transports publics au cours des dix dernières années.

Les investissements en lien avec le Programme Bâtiments, le Plan sectoriel vélo et le soutien aux transports publics pour la période de 2022–2026 ont été estimés à quelque 275 millions de francs. L’Etat prévoit de consacrer environ 35 millions de francs sur la même période à d’autres actions agissant en faveur du climat tels que certaines mesures issues de la Stratégie de développement durable, la future stratégie cantonale forestière d’adaptation aux changements climatiques, le programme d’approvisionnement en eau dans les alpages ou encore les projets agricoles d’irrigation.

1.8.2. Vers une politique climatique cantonale

Conscient des enjeux cruciaux liés aux changements climatiques, le Conseil d’Etat a fait du climat une des priorités de la législature 2017–2021, et cette orientation est confirmée dans le programme gouvernemental de la législature actuelle.

Afin de concrétiser cette intention, une responsable de projet a été engagée en mai 2018 auprès du Service de l’environnement (SEn). L’équipe rattachée au SEn a ensuite été étoffée en 2019 puis en 2021 grâce à des engagements de stagiaires et de personnel en contrat à durée déterminée dans le cadre de la création de la section climat. Des mandats pour du soutien externe ont également été donnés en fonction des étapes à franchir: établissement de bilan CO₂, ateliers participatifs, conseils et soutien techniques.

Parmi les premières actions menées figure l’établissement d’un bilan des émissions carbone à l’échelle du canton. Il s’agissait de réaliser l’inventaire des émissions de GES induites par les activités des Fribourgeois et Fribourgeoises sur le territoire cantonal et en dehors. Ce bilan a été complété par une analyse des risques et des opportunités des changements climatiques pour le canton en fonction des différents secteurs concernés (gestion des eaux, agriculture, biodiversité, forêts, etc.). Cette démarche a servi de base à l’élaboration des objectifs sectoriels ainsi que des mesures et actions constituant le plan de mesures présenté ci-après.

Le Plan Climat cantonal 2021–2026² est la résultante d’un processus d’élaboration itératif et d’échanges réguliers entre les directions et unités administratives compétentes, ainsi qu’avec différents acteurs de l’économie et de la société civile (ateliers participatifs, échanges bilatéraux, procédures de consultation interne et externe). Il a été mis en consultation

¹ SdE, 2021, Le Programme Bâtiments Fribourg, (<https://www.leprogrammebatiments-fr.ch>) (13.04.2021).

² Le Conseil d’Etat lance son Plan Climat: 115 mesures pour relever un des défis majeurs du XXI^e siècle, in Etat de Fribourg (www.fr.ch), Fribourg 2020, p. «<https://www.fr.ch/daec/sen/actualites/le-conseil-detat-lance-son-plan-climat-115-mesures-pour-relever-un-des-defis-majeurs-du-xxieme-siecle>» (12.04.2021).

fin 2020 et adopté par le Conseil d'Etat le 8 juin 2021. Afin d'assurer le financement de sa mise en œuvre entre 2022 et 2026, une demande de crédit d'engagement de 21 millions de francs a été soumise au Grand Conseil, qui l'a approuvée le 10 septembre 2021.

Le Plan Climat sera amené à évoluer avec l'entrée en vigueur de la LCLim. En particulier, sa dimension stratégique sera développée davantage, avec une volonté de développer une vision globale des efforts du canton y compris dans les politiques sectorielles à fort impact, tout en la distinguant bien de la partie opérationnelle que représente le plan cantonal de mesures qui sera maintenu.

Ce plan de première génération présente 115 mesures concrètes et vise à lancer et soutenir des projets-pilotes dans des domaines censés présenter de forts effets de levier, mais aussi à renforcer les programmes et actions déjà menées au sein de l'Etat ainsi qu'à assurer une coordination efficace avec les autres politiques et stratégies sectorielles et intersectorielles, dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie ou du bâtiment notamment. Le PCC actuel est structuré en deux volets et sept axes. Le premier volet a pour objet l'*adaptation*, à savoir les mesures permettant aux systèmes naturels de s'adapter aux changements climatiques actuels et futurs. Il comprend les axes «Eau», «Biodiversité» et «Territoire et société». Le second volet traite de l'*atténuation*, à savoir les mesures de réduction et de stockage des émissions de GES pour limiter le réchauffement climatique. Il est composé de quatre axes: «Mobilité», «Energie et bâtiments», «Alimentation et agriculture» et «Consommation et économie». Pour compléter ces deux volets et renforcer le caractère intersectoriel de ce plan d'action, un axe «Transversal» comprend les mesures de coordination, de sensibilisation et de communication touchant l'ensemble des secteurs. Chaque axe stratégique et transversal y est détaillé avec des informations sur les impacts, les émissions associées (pour les mesures d'atténuation), les objectifs spécifiques ainsi que les mesures identifiées pour atteindre ces objectifs. En plus de définir et prioriser des mesures, le plan cantonal de mesures détermine les objectifs, les autorités compétentes et les besoins financiers nécessaires à la mise en place d'une politique climatique cantonale à la hauteur des défis que représentent les changements climatiques.

Le plan de mesures contient en premier lieu un rapport qui synthétise l'évaluation des impacts des changements climatiques selon les scénarios climatiques et les mesures permettant de réduire les émissions et de s'adapter aux impacts. Il présente également la stratégie climatique découlant des avis d'expert-e-s. En fin du document sont présentés le processus de monitoring prévu et des recommandations pour l'implémentation du PCC.

L'année 2021 représentant une année pilote, elle a permis de lancer les mesures dites «urgentes» du PCC. Ainsi, ont notamment été lancées des mesures visant l'octroi de subven-

tionnement pour la récupération de chaleur pour les séchoirs en grange, la réalisation de projets pilotes visant la mise en réseau de biotopes, la mise en place de bornes de recharges pour voitures électriques, la promotion du tourisme local et des produits du terroir, la limitation de la température de chauffage des bâtiments publics ou encore la réduction des émissions de GES dans les STEP. Ce PCC de première génération, et plus particulièrement l'implémentation de ses mesures, fait l'objet d'un suivi rigoureux. Conformément à la logique itérative adoptée, il devra être adapté sur une base régulière afin de soutenir l'atteinte des objectifs climatiques.

Les montants mis à disposition pour l'élaboration du Plan Climat, ont augmenté entre 2018 et 2021. Ils sont passés de 50 000 francs en 2018, puis 115 000 francs en 2019, pour atteindre 200 000 francs en 2020. En 2021, des moyens supplémentaires ont été dédiés au climat afin de mettre en œuvre de façon anticipée des mesures du PCC. Au total, le compte de fonctionnement du SEn a été doté en 2021 de 1 250 000 francs pour financer des postes d'auxiliaires (439 000 francs) et commander des études ou des prestations de tiers (811 000 francs). A ces montants s'ajoutent encore 540 000 francs en provenance du Plan de relance de l'économie fribourgeoise COVID19. Comme le prévoit le mécanisme du Plan de relance, cette enveloppe s'étend sur deux ans et doit être utilisée jusqu'à fin 2022. Au total en 2021 sont 1 368 848 de francs qui ont effectivement été dépensés. Le montant accordé pour 2022 dans le cadre du crédit d'engagement est de 2 110 900 francs. Il comprend notamment l'engagement de 3 EPT en contrat à durée déterminée pour la mise en œuvre générale et la coordination du PCC. De plus, les EPT suivants en personnel auxiliaire ont été attribués pour la mise en œuvre des mesures: 0,3 EPT à Grangeneuve, 0,3 EPT au SBat, et 0,9 EPT au SEn. Ce personnel auxiliaire vient compléter les 0,8 EPT en contrat à durée indéterminée financés par le budget ordinaire rattaché à la section climat du SEn.

La somme des besoins financiers pour chaque mesure du PCC compose une enveloppe globale pour les dépenses sur la période 2021–2026. Au total, le coût de la mise en œuvre de cette première génération du Plan Climat a été estimé à 22,8 millions de francs¹. Cette estimation a été réalisée en sollicitant toutes les unités administratives qui sont impliquées dans la mise en œuvre des mesures. Soulignons ici que ce montant ne couvre pas l'intégralité de la mise en œuvre des mesures destinées à atteindre les objectifs de la présente loi; certaines mesures n'étant pas contenues dans les 115 mesures du PCC de première génération.

Une dernière action qu'il semble important de citer ici est la mise en ligne du site internet monplanclimat.fr.ch ayant pour objectif de sensibiliser, former et informer ainsi

¹ Cette somme totale comprend les montants pour la mise en œuvre du Plan Climat et pour les mesures qui ont été déjà financées au travers du budget 2021 (1 790 000 francs).

qu'engager toutes les parties prenantes (communes, entreprises, administration cantonale, écoles et citoyen-ne-s) du canton de Fribourg sur les enjeux climatiques. L'éducation et l'information sont en effet de puissants leviers pour renforcer les capacités des individus à penser et agir face aux changements climatiques. Dans cette perspective, l'Etat a souhaité développer un outil sans attendre, c'est-à-dire avant même l'adoption d'une base légale ou d'un plan d'action, le Conseil d'Etat ayant considéré que les connaissances et compétences acquises dans ce cadre permettraient de contribuer activement à une société durable et résiliente, apte à faire face aux changements climatiques. Le succès de cette plateforme développée avec les différents niveaux institutionnels et des partenaires privés a d'ailleurs donné lieu à un projet intercantonal qui vise le développement du site existant vers une plateforme commune aux cantons romands. Le lancement de ce projet conjoint est prévu à l'automne 2022.

1.9. Coûts de l'inaction et avantage de l'action

Si les objectifs communs de réduction des émissions de GES (-50% des émissions de 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici 2050) et de stabilisation de la température à l'échelle globale (+2°C max. par rapport à l'ère préindustrielle) ne devaient pas être atteints, cela provoquerait de graves conséquences pour la vie sur terre et à fortiori la société, l'environnement et l'économie. Les coûts de l'inaction sont difficiles à quantifier en raison de la complexité des processus. L'estimation de ces coûts constitue un défi méthodologique. Dans de nombreux domaines, les changements climatiques génèrent des coûts qui ne peuvent pas être déterminés sur la base de prix du marché. Il s'agit notamment des effets sur les écosystèmes, sur la biodiversité ou, d'une manière générale, sur l'intégralité de la nature, du paysage ou encore du patrimoine culturel. Le principal avantage de la politique climatique est qu'elle permet une diminution de ces impacts et des coûts engendrés. Les changements climatiques induisent, entre autres, des dommages accrus et de plus en plus importants aux infrastructures, des coûts de la santé plus élevés, une baisse de la productivité agricole et des rendements plus faibles dans les secteurs économiques particulièrement touchés tels que le tourisme hivernal.

Ainsi le rapport 2019 du Forum économique mondial sur les risques mondiaux évoque, parmi les cinq principales menaces, les phénomènes météorologiques extrêmes, l'incapacité à mettre en œuvre des mesures pour atténuer le changement climatique et s'adapter à ses effets, ainsi que les catastrophes naturelles. Il montre également que les décideurs des secteurs public et privé sont toujours plus conscients des conséquences de l'inaction en matière de climat¹.

¹ World Economic Forum, 2019: The Global Risks Report, 14th Edition. Geneva, 2019. ISBN: 978-1-944835-15-6.

L'économie basée encore fortement sur la consommation d'énergie fossile sera certainement bousculée ces prochaines décennies, comme on peut le constater avec le conflit en Ukraine qui a éclaté début 2022. Par ailleurs, le renchérissement des combustibles et carburants fossiles ou l'augmentation des contraintes sur leur utilisation pourra faire peser un lourd fardeau sur les entreprises n'ayant pas réussi à diminuer leur dépendance vis-à-vis de ces sources d'énergie. Un avantage de la politique climatique réside également dans la réduction de la dépendance aux énergies fossiles, que la Suisse importe en totalité de l'étranger.

Le canton de Fribourg sera, comme toutes les régions, impacté financièrement si rien ne devait être fait afin de contenir le réchauffement climatique. Il est cependant difficile d'évaluer précisément le coût de l'inaction à une échelle régionale. Il existe toutefois des valeurs de référence dans la littérature. Une publication de 2019 estime que le coût de l'inaction, en d'autres termes les coûts d'un réchauffement mondial non contrôlé, atteindront en 2050 un montant mondial annuel équivalent à 4% du PIB². Toujours selon cette même étude, les coûts seraient en 2050 au maximum de 1,5% du PIB par an, si nous parvenions à limiter la hausse de la température mondiale conformément aux objectifs de l'Accord de Paris. L'avantage d'une réduction des émissions de GES à zéro émission nette présenterait donc une économie d'au moins 2,5% du PIB en 2050. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son rapport publié en 2015 sur les conséquences économiques des changements climatiques estime que les coûts de l'inaction (en l'absence de mesures de protection du climat supplémentaires) pourraient représenter 10% de perte du PIB mondial d'ici 2100³. Les chiffres disponibles aujourd'hui sur les coûts des changements climatiques doivent être considérés comme des estimations prudentes, en premier lieu en raison de l'absence de calculs exhaustifs des coûts prenant en compte tous les impacts sur le climat. Ainsi les coûts effectifs devraient être beaucoup plus importants encore. Il semble nécessaire de rappeler ici que l'augmentation de la température en Suisse a été jusqu'à présent plus forte (+2°C) que dans le reste du monde (+1°C), et que notre pays est touché de manière marquée par les changements climatiques.

Dans ce contexte, le Canton de Fribourg dispose de perspectives d'action intéressantes. Les énergies renouvelables représentent par exemple le moyen de production d'électricité pour l'avenir et un potentiel de développement important. Le stockage carbone dans les sols agricoles et les forêts pourrait également être développé grâce aux progrès techniques et à la présence d'instituts de recherche tels qu'Agroscope ou

² Kahn, M. E., Mohaddes, K., Ng, R. N. C., Pesaran, M. H., Raissi, M., Yang, J.-C., 2019: Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change. A Cross-Country Analysis. Cambridge Working Papers in Economics 1965, Faculty of Economics, University of Cambridge.

³ OECD (2015), *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris.

Grangeneuve. La recherche et l'innovation ne se cantonnent d'ailleurs pas au monde agricole, grâce à la présence de pôles académiques (Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEAI-FR), Université de Fribourg ou les différentes HES). Par ailleurs, l'innovation en faveur du climat est également favorisée par un réseau d'entreprises bien implantées tout comme de start-up ou encore des quartiers d'innovation à l'image de BlueFACTORY et son Smart Living Lab par exemple. Globalement, tout le secteur de l'économie privée peut contribuer, voire contribue déjà en partie, grandement aux solutions de lutte contre le réchauffement climatique. Les labels, les engagements et les innovations sont des efforts partagés entre le l'Etat, les communes et les entreprises qui doivent être encouragés. De façon générale, la préservation de l'environnement est bénéfique pour l'emploi. En 2005 déjà, la Confédération concluait dans une étude¹ que le maintien d'emplois existants ou la création de nouveaux emplois dans ce domaine l'emportait sur la suppression de postes entraînée par les changements climatiques. Le nombre d'emplois dans le secteur des technologies dites propres a augmenté de 25% au cours des cinq dernières années et représente presque 5% du PIB helvétique en 2016². Les enjeux existeront aussi en matière de formation continue et de réorientation professionnelle pour les métiers voués à évoluer voire disparaître.

Il est dès lors primordial que l'Etat de Fribourg et les communes ne ratent pas le virage dans la nécessaire transition des entreprises et de l'agriculture notamment, ceci dans le but de maintenir et renforcer leur compétitivité, tout en continuant à garantir des conditions de vie agréables pour l'ensemble de la population fribourgeoise. En investissant dans la réduction des émissions de GES et l'adaptation aux changements climatiques, l'Etat de Fribourg et les communes investissent en fin de compte pour le bien-être de leur population et l'avenir des générations futures. Au-delà de leur devoir d'exemplarité, l'Etat et les communes sont ainsi perçus comme des vecteurs de changement, à qui il appartient, aux côtés des habitant-e-s du canton de Fribourg, participant activement dans une démarche de responsabilité citoyenne, de poursuivre conjointement ces objectifs.

1.10. Pertinence d'une loi cantonale sur le climat

Les différents éléments développés ci-dessus justifient, aux yeux du Conseil d'Etat, de proposer au Grand Conseil l'adoption d'une loi cantonale sur le climat qui ferait de Fribourg un des cantons pionniers en la matière. Politiquement, il s'agit

rait d'un choix fort du législatif, qui marquerait l'urgence et la nécessité d'agir pour lutter contre le réchauffement climatique.

Juridiquement, le présent projet se veut complémentaire au cadre juridique international et fédéral. Il entend renforcer et légitimer la politique climatique du canton de Fribourg sur plusieurs aspects. Ce projet de loi cantonale a ainsi pour ambition:

- > de contribuer aux engagements de l'Accord de Paris et à la stratégie à long terme du Conseil fédéral, qui en appellent à axer, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, l'action publique vers l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050. Il concrétise également les responsabilités spécifiques que confère aux cantons la loi sur le CO₂, en particulier en ce qui concerne les mesures énergétiques s'appliquant aux bâtiments (art. 9) et l'accompagnement des communes, entreprises et consommateurs sur les mesures de protection du climat (art. 41);
- > de renforcer la légitimité des objectifs climatiques cantonaux (aujourd'hui fixés par le Conseil d'Etat), en les soumettant à l'appréciation du Grand Conseil. L'importance et la portée de ces objectifs, notamment pour les générations futures, justifient qu'ils soient débattus et fixés par le Parlement;
- > d'inscrire l'action climatique dans la durée et de lui donner une assise plus importante: l'action de l'Etat dans le domaine climatique devient une obligation juridique, dont les contours sont clairement définis. L'élaboration et la révision du PCC devient une mission permanente du Conseil d'Etat, au-delà des programmes de législature, garantissant ainsi l'évolution continue des mesures dans le but d'atteindre les objectifs climatiques;
- > de renforcer la clarté et la sécurité juridique: les objectifs qui doivent guider les pouvoirs publics sont expressément désignés tout en laissant une marge de manœuvre aux acteurs concernés par la politique en question;
- > de conférer un caractère contraignant au Plan Climat cantonal envers les autorités cantonales: le plan de mesures peut déployer des effets juridiques contraignants par le biais de la loi. L'effet contraignant implique une obligation de mise en œuvre par les autorités cantonales visées; il n'a cependant aucun effet juridique sur les particuliers, ni sur les communes;
- > de doter le Plan Climat cantonal d'une stratégie climatique cantonale sur le long terme et d'un mécanisme concret de mise en œuvre et de contrôle ainsi que d'une obligation de coordination et de coopération entre les directions et les unités administratives concernées;
- > d'instituer un mécanisme de financement consolidé de la mise en œuvre du Plan Climat cantonal.

Le présent projet de loi et le Plan Climat cantonal sont conçus comme deux outils complémentaires: le Plan Climat est une concrétisation des objectifs imposés par la loi, alors que cette dernière agit comme un instrument de coordination permet-

¹ Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT); Iten R., Peter M., Walz R., Mengale S., Blum M., 2005. Matériaux environnementaux n° 197. Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage, Berne. 210 p.

² Switzerland Global Enterprise, La Suisse innove dans le secteur des technologies propres, (<https://www.s-ge.com/fr/article/actualites/la-suisse-innove-dans-le-secteur-des-technologies-propres>), (27.05.2022)

tant d'assurer la légitimité juridique, l'efficacité et la pérennité du Plan.

L'articulation temporelle – plan de mesures d'abord, ancrage législatif ensuite – a été voulu comme tel dès le départ, l'élaboration d'une base légale portant sur le climat étant initialement une mesure du PCC lui-même. La motion 2019-GC-44 a agi en accélérateur pour sa concrétisation.

2. Organisation des travaux et principales propositions

2.1. Organisation des travaux

Pour faire suite à la motion 2019-GC-44 acceptée par le Grand Conseil le 25 juin 2020, la Direction du développement territorial, des infrastructures et de la mobilité et de l'environnement (DIME) a donné mandat au SEn de lancer les travaux. Un groupe de travail, constitué de représentant-e-s du SEn et du secrétariat général de la DIME, a été formé durant le quatrième trimestre 2020 pour démarrer les réflexions quant à la forme que devait revêtir un ancrage légal du Plan Climat cantonal.

Sur la base des demandes des motionnaires, le groupe de travail a commencé par identifier les possibilités légales d'ancrer la thématique du climat au niveau cantonal. Etant donné le caractère transversal et intersectoriel de la politique climatique, l'option d'une loi-cadre spécifique sur le thème du climat a été retenue. Les objectifs et lignes directrices en matière de climat représentent des principes qui doivent guider l'ensemble de l'activité de l'Etat. L'option de les fixer dans une loi-cadre permet de les concrétiser dans le cadre de l'application et de la révision des différentes lois sectorielles pertinentes. Par conséquent, un tel contenu n'aurait pas trouvé sa place dans une loi sectorielle plutôt qu'une autre, bien que la politique énergétique constitue par exemple l'un des piliers de la lutte contre le réchauffement climatique.

Il aurait également été envisageable d'intégrer la thématique dans une loi cantonale d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) étant donné que les changements climatiques sont qualifiés d'atteintes nuisibles ou incommodantes au sens de l'article 74 de la Constitution fédérale. Or, le canton de Fribourg ne dispose pas à l'heure actuelle d'une telle législation, le domaine étant régi au niveau cantonal par des lois d'application sectorielles¹. Par ailleurs, élaborer une telle base légale nécessiterait un investissement substantiel en temps et en ressources, qui dépasse largement le cadre nécessaire pour satisfaire la motion à l'origine du présent projet.

La solution de créer une loi-cadre permettant de légitimer la thématique a donc été perçue comme étant la plus efficace

¹ Cf. not. loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD; RSF 810.2); loi du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites; RSF 810.3).

d'un point de vue légal, mais également du point de vue de la communication. Le groupe de travail a dès lors rédigé les pré-mices d'une loi cantonale sur le climat et a analysé différentes variantes pour le financement des mesures.

Le projet de loi a été présenté en mars 2021 au COPIL climat et a fait l'objet d'une consultation interne aux services de l'Etat. Le COPIL climat est composé de représentant-e-s de chaque Direction, ainsi que des Conseillers d'Etat de la Direction de l'économie, de l'emploi et de formation professionnelle (DEEF) et de la DIME. Des améliorations et des précisions ont encore pu être apportées au projet sur la base des remarques émises dans ce cadre. Ainsi toutes les directions ont eu la possibilité de s'exprimer sur une première version du projet de loi.

2.2. Consultation publique

Le Conseil d'Etat a autorisé le 6 septembre 2021 la mise en consultation publique de l'avant-projet de loi, qui a duré du 8 septembre au 10 décembre 2021. La consultation publique a été un succès du point de vue de la participation:

- > 70 retours ont été enregistrés,
- > 38 participant-e-s ont pris position et émis des commentaires sur les articles,
- > 15 participant-e-s ne commentent pas mais se rallient à la prise de position de l'association des communes fribourgeoises (ACF).

La consolidation du projet de loi suite aux remarques apportées et aux propositions s'est poursuivie jusqu'en juillet 2022. Cette étape a permis d'apporter des modifications substantielles au projet et de présenter un projet plus proche des considérations et attentes des milieux concernés.

2.2.1. Résultats

Les principaux résultats de la consultation publiques sont résumés ici.

Préambule, buts et objectifs (préambule, articles 1 et 2)

Plusieurs participants ont demandé d'ajouter des actes internationaux (rapports du GIEC), fédéraux (stratégie climatique à long terme 2050, art. 9 et 41 de la loi CO₂), cantonaux (articles de la Constitution pour marquer la dimension transversale de la loi) ou encore la résolution sur l'urgence climatique décretée par le Grand Conseil en septembre 2021.

Concernant les objectifs et buts de la loi, de nombreux commentaires portent sur le renforcement de l'engagement et des compétences de l'Etat, notamment par la modification de certains aspects «chiffrés». On retrouve ainsi la demande d'un engagement à 1,5°C et non à 2 °C, des objectifs d'au moins

60, voire **65%** de réduction des GES et du zéro émission nette pour **2040** au lieu de **2050**. Différentes notions demandent à être explicitées ou intégrées dans le projet, telles que celle des puits de carbone et du soutien aux technologies de captage et de stockage, celle des émissions indirectes, des objectifs par secteur ou encore une courbe de réduction linéaire des émissions.

Plan Climat cantonal (article 6)

Il est demandé d'une part de faire une distinction entre la stratégie et le plan d'action: la stratégie climatique est le cadre pour l'ensemble des collectivités publiques (communes et canton) qui établissent leurs plans d'action respectifs.

Différentes demandes portent sur l'intégration de certains éléments supplémentaires au contenu du Plan Climat cantonal, tels que: les besoins en moyens financiers et en personnel, des objectifs par secteur, les instruments d'évaluation ou encore des sanctions et mesures si les objectifs ne sont pas atteints.

La question de la compétence d'adoption du Plan Climat a, quant à elle, suscité de nombreuses remarques. Il est principalement proposé un rôle plus actif du Grand Conseil dans le processus.

Réexamen et suivi (article 10)

Il est globalement demandé de renforcer le monitoring. A ce propos, différentes possibilités de renforcement sont proposées (rapport annuel, réexamen du Plan Climat tous les deux ans, création d'un bureau d'évaluation, etc.), en veillant toutefois à prioriser l'action et les résultats concrets et en évitant de consacrer une part exagérée des ressources disponibles à un suivi trop détaillé.

Communes (article 15)

Le rôle primordial des communes dans la lutte contre le réchauffement climatique est souligné par un grand nombre de participants-e-s. Certains d'entre eux font néanmoins état de leur crainte de perte d'autonomie et proposent que les communes définissent leur propre politique climatique. D'autres participant-e-s en revanche demandent que le rôle des communes soit plus cadré et que leurs obligations soient renforcées, par exemple en rendant les objectifs de réduction également contraignants pour les communes, en les impliquant davantage dans les mesures, voire en leur imposant un bilan carbone ou l'élaboration du plan climat communal.

Le soutien financier et technique aux communes est considéré comme prépondérant et doit être garanti. Il est par ailleurs demandé par plusieurs participant-e-s que les communes intègrent le processus participatif en amont de la consultation publique du Plan Climat cantonal.

Financement et subventions (articles 16 et 17)

Plusieurs participant-e-s soulignent le fait que les moyens déployés et prévus sont insuffisants et qu'il existe une forte divergence entre les objectifs de la loi et les moyens alloués.

L'avant-projet soumis à consultation publique ne proposait pas la création d'un fonds pour le climat. Un certain nombre de participant-e-s souhaite son introduction afin de pérenniser les financements nécessaires. Plusieurs pistes sont évoquées pour alimenter ce fonds:

- > une partie de la fortune cantonale;
- > une partie des revenus des redevances fédérales;
- > des sommes supplémentaires allouées par voie de décrets;
- > une contribution annuelle minimale;
- > un pourcentage des transferts supplémentaires de la BNS au canton de Fribourg;
- > une contribution annuelle de la part des communes en fonction de leur population.

Quelques autres participant-e-s se sont prononcés à l'encontre d'une telle création de fonds, la supposant liée à l'introduction de taxes, ce qu'ils refusent également.

Sur l'aspect des subventions, le principe est plutôt bien accepté; sur leur utilisation les avis et suggestions divergent. Les éléments suivants sont notamment évoqués:

- > la subvention versée doit représenter les 100% des coûts imputables;
- > l'Etat participe pour au moins 50% au financement des mesures qui sont fixées dans un plan climat communal;
- > la subvention ne doit pas pouvoir être apportée à des projets qui pourraient réduire les émissions de GES mais qui porteraient atteinte à d'autres intérêts prépondérants, par ex. à la biodiversité;
- > des compensations financières et aides à la reconversion doivent être versées en faveur des acteurs économiques devant renoncer à une activité nuisible au climat ainsi qu'aux personnes touchées par les conséquences des dérèglements climatiques;
- > il est demandé de mentionner dans le projet de loi certaines technologies précises (pompes à chaleur) ou grands projets (infrastructures hydrauliques) qui devraient prioritairement être soutenues.

2.3. Principales modifications apportées à l'avant-projet

Les principales modifications apportées suite aux retours de la consultation publique sont les suivantes:

- > le préambule a intégré les recommandations du Service de la législation et certaines demandes d'ajouts de références à la Constitution cantonale;

- > l'article 2 intègre comme objectif de l'Etat le développement des puits de carbone et intègre expressément les objectifs du canton en matière d'émissions indirectes;
- > l'article 3 a été complété en intégrant certains domaines spécifiques de réglementation tels que la protection de la nature et la formulation de l'alinéa 2 a été améliorée;
- > l'article 6 a été revu entièrement afin de définir le cadre structurel et le contenu du Plan Climat cantonal;
- > l'article 10 a intégré la forte attente en termes de renforcement du monitoring. Un bilan carbone du territoire renouvelé tous les 5 ans est désormais prévu ainsi que la publication d'un rapport d'évaluation du Plan Climat en fin de mise en œuvre;
- > l'article 15 relatif aux communes a été revu. On y introduit notamment l'obligation pour les communes de plus de 1500 habitants d'établir une planification climatique communale.

2.4. Principales propositions

Le présent projet de loi a été élaboré autour des principales propositions suivantes:

- > Détermination d'objectifs cantonaux de réduction des émissions de GES, d'adaptation aux changements climatiques et du développement des puits de carbone artificiels et naturels et mise en œuvre de mesures devant permettre de les atteindre.

L'Etat se donne pour mission d'agir dans le domaine climatique et s'engage de manière chiffrée, et donc objectivement mesurable, à prendre les mesures nécessaires pour limiter les effets ainsi que les risques induits par les changements climatiques. Il s'impose des objectifs volontaristes, cohérents avec les objectifs internationaux et fédéraux et permettant d'orienter l'action publique tant sur le plan de la réduction des GES, de l'adaptation aux changements climatiques ainsi que de la séquestration de CO₂. Il signifie de cette manière son intention de «faire activement sa part» face à cette problématique globale. Il entend dès lors s'engager à limiter les GES à son échelle et selon ses moyens. Il vise la réduction des émissions directes et indirectes ainsi que la neutralisation des émissions résiduelles.

- > Compatibilité des flux financiers aux enjeux climatiques

L'objectif explicite de rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de GES et résilients aux changements climatiques constitue une nouveauté de l'Accord de Paris (art. 2.1.c). La communauté internationale est unanime sur le fait que les marchés financiers doivent jouer un rôle proactif dans la transition vers une économie mondiale respectueuse du climat. Par secteur financier, on entend notamment les assurances, les caisses de pension, les

institutions de prévoyance et les fondations, les banques, les directions de fonds et les maisons de titres. Comme l'a souligné le Conseil fédéral dans le message du projet de loi sur le CO₂ du 1^{er} décembre 2017 ainsi que dans le rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet de révision de la loi sur le CO₂¹, les investissements faits aujourd'hui, notamment en vue de l'approvisionnement énergétique ou pour les infrastructures, peuvent avoir un impact important sur les émissions futures de GES².

Conscient du rôle majeur que peut jouer le secteur financier dans la réalisation des objectifs climatiques, le canton de Fribourg doit dès lors s'engager concrètement, dans le cadre de ses compétences, à rendre les flux financiers des acteurs des marchés financiers compatibles avec les objectifs climatiques qu'il a définis.

- > Prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques

Pour être efficaces, les mesures en faveur du climat doivent se révéler durables à la fois sur les plans écologique, économique et social. Les principes selon lesquels la transition vers le zéro net doit s'effectuer en accord avec les autres domaines environnementaux, de manière économiquement supportable et socialement acceptable ont été définis comme priorité stratégique de la stratégie climatique 2050 de la Confédération. Un appui des cantons et des communes s'avère ici indispensable.

- > Prise en compte des enjeux climatiques dans les tâches et activités de l'Etat

Sont visées en l'espèce la réduction des GES, le renforcement de la capacité des puits de carbone et l'adaptation aux changements climatiques. Il s'agit donc de prendre ces éléments pleinement en compte et de les intégrer, dès le départ, dans tout projet ou action de l'Etat jusqu'à ce que cela en devienne un «réflexe» automatique dans la construction de l'activité publique et dans la prise de décisions politiques. Une évaluation en la matière est désormais mise en place pour vérifier quelle est l'incidence climatique de certains projets portés par l'Etat, au même titre qu'un examen des incidences financières est mené par la Direction des finances. La réglementation d'exécution définira les projets soumis à évaluation.

- > Formation, information et sensibilisation du public en matière climatique

Ces aspects sont indispensables pour augmenter l'efficacité des actions mises en œuvre ainsi que pour éveiller la

¹ Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet mis en consultation, p. 26.

² Conseil fédéral, Message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, FF 2018 229, p. 252.

conscience sur la situation actuelle et enjoindre tout un chacun à participer à hauteur de ses possibilités. Cela implique notamment d'encourager la formation des personnes actives dans des prestations liées à la protection du climat, de tenir le public informé quant à l'évolution des réductions de GES et sur l'adaptation aux changements climatiques et également d'offrir un soutien technique et financier aux différents acteurs (communes, entreprises, particuliers). Il s'agit aussi de stimuler la recherche afin de découvrir comment améliorer des processus, voire trouver des solutions aux conséquences d'actions passées.

> Octroi de subventions

La participation de tous les acteurs et actrices de la société est indispensable et donc encouragée face au défi global représenté par les changements climatiques, la réalisation des objectifs définis nécessitant des efforts entrepris à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société. Il est ainsi proposé de pouvoir offrir un soutien, via l'octroi de subventions, à celles et ceux qui s'engagent de manière très concrète à participer à l'atteinte des objectifs fixés, qu'il s'agisse d'entreprises, de communes, d'associations, de personnes morales de droit privé ou public ou encore de citoyen-ne-s. L'innovation, en particulier le développement de nouveaux modèles commerciaux et de nouvelles technologies, a un rôle central à jouer, aussi bien dans la réalisation des objectifs climatiques que des objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

> Mise en place d'un Plan Climat cantonal (procédure, compétence, forme, nature et effets juridiques)

Mandat est donné au Conseil d'Etat de définir une stratégie et d'établir un plan d'actions dans le but d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des GES et d'adaptation aux changements climatiques. Le projet de loi définit le contenu générique du plan, ainsi que les procédures d'adoption, de réexamen et de suivi et de modifications du plan.

> Collaboration avec les communes

Les communes sont directement concernées par les effets des changements climatiques qui peuvent négativement affecter leur territoire et leur population. On peut citer à titre d'exemple les vagues de chaleur ou les conditions d'enneigement incertaines dans les domaines skiables de basse altitude¹. Il est donc indispensable qu'elles s'engagent, au-delà de leur rôle d'exemplarité, à contribuer à l'atteinte des objectifs cantonaux et que pour se faire, elles engagent à leur niveau des actions pour adapter leur territoire aux conséquences négatives des effets des changements climatiques et, afin de prévenir ceux-ci, mettent en œuvre des mesures visant à réduire leurs émissions

de GES. Disposant à la fois de compétences dans de nombreux domaines, d'une grande autonomie et de la connaissance du terrain, étant en ce sens les plus proches de la population, des associations et des entreprises, les communes ont un rôle primordial à jouer.

Les communes doivent par conséquent être intégrées aussi bien en qualité de partenaires qu'assumer leur rôle d'autorités dans le processus et dans la mise en œuvre de mesures visant à contribuer à l'atteinte des objectifs cantonaux. Il est absolument nécessaire qu'elles soient encouragées et accompagnées afin de sensibiliser leurs habitant-e-s aux questions climatiques. L'Etat doit les aider, autant sur le plan technique que financier, dans les démarches qu'elles entreprennent et qui correspondent à leurs ressources. Les communes s'engagent aux côtés de l'Etat de Fribourg à atteindre les objectifs de mise en œuvre de la présente loi, à prendre des mesures, à tenir compte des enjeux climatiques dans leurs projets et activités afin de contribuer aux buts et objectifs de la présente loi. En outre il est demandé aux communes de plus de 1500 habitants d'élaborer une planification communale. La mobilisation et la coordination des efforts cantonaux et communaux sont ainsi indispensables.

> Mécanismes de financement

Afin de déployer les mesures prévues dans la politique climatique cantonale, d'être résilient face aux changements climatiques et d'atteindre les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de financement consolidés.

Il est proposé d'une part que le Conseil d'Etat soumette régulièrement des demandes de crédits d'engagement au Grand Conseil. D'autre part il est prévu de recourir au Fonds d'infrastructures afin de financer certaines mesures en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la présente loi. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a décidé d'allouer un montant de 25 millions de francs de ce fonds en faveur du climat pour des investissements propres ou des subventions d'investissements. Il est toutefois prévu d'adapter l'article 24g al. 1 du règlement sur les finances (RFE; RSF 610.11) pour permettre des dotations ultérieures de ce fonds de manière plus sécurisée et régulière selon les possibilités financières de l'Etat. Les montants concernés seront portés au budget en fonction des projets à financer et seront coordonnés par les services en charge de la mise en œuvre des mesures.

¹ Cf. changement climatique et développement territorial, ARE, 2013.

3. Commentaires des dispositions

Dispositions générales

Article 1 Buts

AI. 1

L'alinéa 1 définit le but de la loi et délimite le champ d'action de cette dernière. La protection de l'être humain et de son milieu naturel contre les effets nuisibles des changements climatiques est placée au cœur du texte.

Les changements climatiques sont considérés comme des atteintes nuisibles ou incommodes au sens de l'article 74 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)¹. Conformément à l'article 71 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR; RSF 10.1), l'Etat et les communes doivent veiller à la sauvegarde de l'environnement naturel et lutter contre toute forme de nuisance.

Par effets nuisibles, ou incidences, des changements climatiques sont entendus les effets négatifs sur la vie des personnes, les modes de subsistance, la santé, les écosystèmes, le patrimoine économique, social et culturel, les services et les infrastructures (augmentation des décès liés aux vagues de chaleur, accroissement des risques liés aux dangers naturels, pertes de rendement pour certaines cultures, mise sous pression de milieux naturels, augmentation de l'instabilité du commerce international, etc.)².

L'alinéa 1 introduit par ailleurs une obligation de protection accrue pour les personnes et les écosystèmes les plus vulnérables. Ce critère de vulnérabilité permettra de formuler des priorités d'action. Par mesures visant les écosystèmes les plus vulnérables, on pense par exemple aux mesures de création et de renaturation des zones humides qui améliorent les habitats importants pour la biodiversité et la rendent plus résiliente. La protection de la vie et de l'intégrité physique des personnes vulnérables passe par des mesures très variées comme par exemple des mesures de lutte contre les îlots de chaleur urbains (végétalisation, ombrage, plans d'eau, etc.) permettant de protéger la santé et le bien-être de ces personnes face aux vagues de chaleur.

AI. 2

Let. a)

La lettre a) se base sur l'objectif central fixé dans l'Accord de Paris auquel le canton de Fribourg souhaite contribuer, à savoir contenir la hausse de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C et si possible de 1,5° C par rapport au niveau préindustriel. L'objectif final est bien de limiter le réchauffement à 1,5° C. Le GIEC³ signalait en 2018 qu'une augmentation supplémentaire de la température de la planète d'un demi-degré seulement allait accroître considérablement l'impact du réchauffement planétaire. Avec une augmentation globale de 2° C, les extrêmes de chaleur seraient nettement plus marqués dans toutes les zones habitées qu'avec 1,5° C. La Suisse s'engage à viser plus spécialement l'objectif de contenir la hausse des températures à 1,5° C en devenant membre de la Coalition pour une haute ambition (High Ambition Coalition)⁴ lors de sa création en 2014.

Pour atteindre cet objectif, la Suisse s'engage à réduire ses émissions, qu'elles soient générées à l'intérieur des frontières (directes) mais aussi à l'extérieur (indirectes) notamment en ce qui concerne les émissions liées au transport des marchandises⁵. La prise en compte de toutes les émissions de gaz à effet de serre générées par la population suisse, qu'elles soient directes ou indirectes, est essentielle pour atteindre l'objectif planétaire global. Le canton doit également en tenir compte.

Let. b) et c)

L'engagement de l'Etat à poursuivre une politique climatique active dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par la législation fédérale et cantonale concerne trois aspects:

- > la réduction des émissions de GES à la source (les GES visés seront énumérés à l'article 1 de l'ordonnance sur le CO₂) et la capacité d'absorption des puits de carbone sur le territoire, c'est-à-dire d'assurer que les prestations de puits de carbone sur le canton permettent d'arriver à la neutralité carbone (let. b);
- > l'adaptation aux effets nuisibles des changements climatiques, à savoir les mesures permettant aux systèmes naturels de s'adapter et aux infrastructures touchées d'être adaptées aux changements climatiques actuels ou futurs (let.c).

¹ Conseil fédéral, Message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012, FF 2009 44 p. 6723 ss.

² GIEC, 2014: Changements climatiques 2014: Incidences, adaptation et vulnérabilité – Résumé, *foire aux questions et encarts thématiques. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Publié sous la direction de Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea et L.L. White]. Organisation météorologique mondiale, Genève (Suisse), 201 pages (publié en anglais, en arabe, en chinois, en espagnol, en français et en russe).

³ GIEC 2018: Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté: Résumé à l'intention des décideurs.

⁴ High Ambition Coalition (HAC) 2021 High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement.

⁵ Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

Let. d)

L'Etat souhaite participer à l'effort international et national visant à rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques. Les investissements faits par les acteurs des marchés financiers du canton de Fribourg peuvent en effet avoir un impact important sur les émissions futures de GES.

Cet objectif doit être réalisé dans un premier temps au moyen de mesures librement consenties par le secteur financier. L'Etat aura son rôle à jouer, notamment:

- > en encourageant et soutenant les acteurs des marchés financiers tels que les banques, gestionnaires d'actifs, caisses de pensions et assurances sis sur le territoire cantonal à analyser la comptabilité climatique de leurs portefeuilles financiers, par exemple en utilisant l'outil gratuit et disponible Paris Agreement Capital Transition Assessment (méthode PACTA) élaboré avec le soutien de la Commission européenne, des gouvernements allemand et suisse, ainsi que des Principes pour l'investissement responsable (PRI) des Nations-Unies. Il permet d'effectuer une analyse standardisée de portefeuilles comprenant des actions, des obligations et d'autres instruments de crédits);
- > en invitant les acteurs et actrices des marchés financiers du canton de Fribourg à identifier, évaluer et traiter de manière adéquate tous les risques (financiers ou non) liés au climat et de développer si nécessaire leurs instruments et leurs processus pour cela (prise en compte des risques climatiques à la gestion des risques);
- > en veillant, à travers sa participation financière au capital-actions de sociétés de droit public ou privé, ou de ses prêts accordés à ces dernières, à ce que les investissements consentis soient alignés aux objectifs climatiques du canton de Fribourg. Les représentant-e-s dans les conseils d'administration sont tenu-e-s d'encourager la mise en application de la méthode PACTA et la prise en compte des risques climatiques à la gestion des risques (voir les deux éléments précédemment décrits).

Dans un deuxième temps, les réflexions d'une meilleure prise en compte des enjeux climatiques dans les législations sectorielles, telles que la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP; RSF 122.73.1) et la loi sur la Banque cantonale de Fribourg (LBCF; RSF 961.1) devront être abordées par les Directions ainsi que par le Conseil d'Etat dans le cadre des politiques concernées.

Article 2 Objectifs de mise en œuvre

L'article 2 définit les objectifs concrets de réduction des émissions, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone que se fixe le Canton afin d'atteindre les buts et objectifs généraux fixés à l'article 1 ainsi

que l'engagement de l'Etat et des communes à prendre les mesures nécessaires pour les atteindre. Ces objectifs constituent les trois volets principaux de la politique climatique du Canton.

A1. 1 et 2

Les alinéas 1 et 2 posent les objectifs climatiques visés par l'Etat et les communes en matière de réduction des émissions de GES. L'alinéa 1 reprend les objectifs décidés par le Conseil d'Etat en novembre 2019 et formalisés dans le Plan Climat cantonal.

Par objectifs de réduction, on entend:

- > d'ici 2030, une réduction d'au moins 50% des émissions directes de GES par rapport à 1990. Les émissions directes sont les émissions générées dans le canton, notamment les émissions induites par la combustion d'agents énergétiques fossiles ou les émissions liées au bétail. Les trois sources d'émissions les plus importantes sont l'agriculture (environ 33% des émissions directes), le transport (près de 31% des émissions directes) et la production de chaleur pour le bâti à fin commerciale et/ou résidentielle (24% des émissions directes).

Les émissions fribourgeoises directes en 1990 ont été estimées à 1,8 mio t éq.-CO₂ (soit environ 3,3% des émissions nationales de 1990)¹. Dans le bilan carbone fribourgeois, les émissions directes du canton pour l'année 2017 ont été estimées à 1,6 mio t éq.-CO₂. Avec les objectifs établis, d'ici 2030, les émissions fribourgeoises ne devront dès lors pas dépasser les 0,9 mio t éq.-CO₂. Le canton doit donc diminuer ses émissions d'environ 0,7 mio t éq.-CO₂ d'ici 2030.

- > d'ici 2050, l'Etat de Fribourg et les communes s'engagent à atteindre l'objectif de zéro émission nette. Les émissions de GES restantes devront être neutralisées par séquestration. Le Conseil fédéral estime la quantité d'émissions inévitables en Suisse à environ 12 mio t éq.-CO₂ en 2050. Rapportées au canton de Fribourg, les émissions inévitables en 2050 sont estimées à environ 0,4 mio t éq.-CO₂.
- > L'Etat et les communes s'engagent expressément à prendre toutes les mesures nécessaires et possibles visant à réduire ses émissions indirectes, c'est-à-dire générées à l'extérieur du canton. Ces émissions sont considérables, elles représentent 60,3% des émissions totales du canton dont 4,75% sont liées à l'électricité importée. Elles sont liées à la production et au transport des biens et aliments consommés dans le canton (environ 40% des émissions indirectes),

¹ L'estimation des émissions fribourgeoises de 1990 se base sur les données de l'inventaire national des émissions de GES (National Inventory Report NIR). Les données du NIR suisse peuvent être consultées sur la page (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/etat/donnees/inventaire-gaz-effet-serre.html>) (20.04.21).

aux investissements financiers (plus d'un tiers des émissions indirectes) ou encore à la mobilité hors-canton de la population fribourgeoise.

Ces mesures sont indispensables, car dans certains cas la réduction des émissions de GES indirectes n'aura pas de conséquences positives sur la réduction des émissions directes du canton. Pourtant l'effet bénéfique au niveau planétaire sera un progrès énorme; sont par exemple concernées les mesures d'accompagnement à une alimentation locale. La réduction de ces émissions passe aussi par un changement des comportements et des modes de consommation des citoyen-ne-s. Il est donc nécessaire de prendre toutes les mesures relevant de la compétence de l'Etat et des communes pour réduire les émissions indirectes du canton. Cela peut passer notamment par l'interdiction ou la restriction de l'usage des plastiques jetables, des mesures visant à rendre les flux financiers compatibles aux enjeux climatiques, de la sensibilisation et l'encouragement vers une consommation locale et responsable. Toutefois l'évolution des émissions indirectes est difficile à quantifier, c'est la raison pour laquelle l'Etat ne se fixe pas d'objectif chiffré mais s'engage à contribuer à leur réduction, à hauteur de ses moyens. Il sera également veillé à ce que les efforts de la Confédération et du canton soient conjoints et complémentaires.

Le suivi du degré de réalisation des objectifs sera rendu possible par les outils suivants:

- > l'évolution de l'inventaire des émissions de GES national permettra d'évaluer les effets des instruments de politiques climatiques fédérales et de l'ensemble des stratégies climatiques régionales;
- > l'évolution du bilan carbone du canton de Fribourg permettra de suivre plus spécifiquement les effets des mesures cantonales et extra-cantonales sur les émissions induites par le canton;
- > le suivi d'indicateurs propres à certaines des mesures du Plan Climat permettra d'estimer la quantité d'émissions réduites ou évitées par les mesures en question.

AI. 3

L'alinéa 3 pose les objectifs climatiques visés par l'Etat et les communes en matière d'adaptation.

La concentration de GES dans l'atmosphère pourrait induire des dommages non seulement aux infrastructures, mais à l'ensemble du vivant. En effet, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur, des fortes précipitations ou encore des périodes de sécheresse sont autant d'événements pouvant causer des dommages humains ou préterriter la survie d'espèces animales ou végétales. L'alinéa 3 précise qu'au travers de ses objectifs, l'Etat et les communes

ne s'engagent pas seulement en faveur de la protection des êtres humains et de leurs intérêts, mais également dans le but de protéger les animaux, les plantes et leurs biotopes. L'alinéa précise aussi que les biens d'une valeur considérable, tels que les sites historiques ou encore certains bâtiments ou infrastructures, doivent également être protégés des effets néfastes des changements climatiques. Les objectifs d'adaptation de l'Etat et des communes fribourgeoises sont ainsi cohérents avec la stratégie d'adaptation aux changements climatiques de la Confédération et considèrent l'ensemble des secteurs pouvant être impactés de manière directe et indirecte par les changements climatiques (gestion de la biodiversité, gestion des dangers naturels, santé humaine et animale, protection des sols, etc.).

AI. 4

L'alinéa 4 pose les objectifs climatiques en matière de captation et de séquestration du carbone. Cela répond au constat et aux préoccupations actuelles de la Confédération. En effet, le rapport sur les émissions de CO₂ négatives adopté en 2020 par le Conseil des Etats en réponse au postulat 18.4211¹ conclut que les objectifs climatiques à long terme ne pourront être atteints qu'au moyen d'émissions négatives. Il en ressort que la Confédération doit créer les conditions-cadres permettant de développer ces technologies dans le but d'extraire le CO₂ de l'atmosphère et de le stocker durablement.

La collaboration en matière de recherche et d'innovation dans le domaine des technologies d'extraction de CO₂ (NET) doit être soutenue. Le projet de révision de la loi sur le CO₂ du 17 décembre 2021 a d'ailleurs approfondi cette notion. Il définit la notion de prestations de puits de carbone comme étant «le bilan imputable sur le plan international entre les émissions de gaz à effet de serre et l'absorption de CO₂ par les réservoirs de carbone». Selon le Conseil fédéral² le principe de précaution impose de ne pas remplir des puits biologiques pour compenser des émissions évitables de gaz à effet de serre tant qu'il n'est pas certain que les approches techniques actuelles (bioenergy whith carbon capture and storage, BECCS et direct air carbon capture and storage DACCS) puissent produire des émissions négatives en quantité nécessaire.

L'Etat et les communes s'engagent donc à renforcer les compétences en matière de technologies d'extraction de CO₂ (NET). Pour cela ils entendent soutenir la recherche et l'innovation en la matière. La capture du CO₂ doit cependant toujours coïncider avec une solution de stockage à long terme ou de réemploi. Il ne s'agit pas de déplacer du carbone sans

¹ Postulat 18.4211-Thorens Goumaz du 12 décembre 2018 «Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO₂ pour les futures politiques climatiques de la Suisse?».

² Conseil fédéral, rapport en réponse au Postulat 18.4211 Thorens Goumaz du 12 décembre 2018: *Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO₂ pour les futures politiques climatiques de la Suisse?*

soustraction nette, ou d'extraire du carbone d'une manière productiviste qui dépasserait les capacités du territoire pour le conserver de manière stable et à long terme ou pour son réemploi local.

L'Etat et les communes s'engagent également à prendre des mesures concernant le stockage durable du CO₂. Les puits font référence aux réservoirs qui stockent le carbone. Ils peuvent être naturels issus de processus biologiques de captation du CO₂. Ce sont notamment les forêts, les tourbières, les sols. Ces écosystèmes doivent être protégés, restaurés et renforcés, ce qui passe principalement par l'aménagement du territoire. Les puits artificiels résultent quant à eux de procédés techniques qui permettent de capter puis séquestrer du carbone de manière intensive dans des formations géologiques souterraines, dans les océans ou les sous-sols.

Article 3 Mesures

AI. 1

Cet alinéa traite du fondement des mesures de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés.

La nature des mesures mises en place s'appréciera au regard des compétences octroyées à l'Etat dans le cadre des législations fédérales et cantonales sectorielles et intersectorielles et des domaines dans lesquels il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour agir (cf. chapitres 1.4, 1.7 à 1.9).

Le réchauffement climatique étant un problème global, la mise en place de solutions à toutes les échelles est une nécessité. Par ailleurs, les effets des actions régionales ne peuvent pas être isolées des autres actions entreprises. Ainsi, les mesures de lutte contre les changements climatiques prises par l'Etat et les communes viendront s'ajouter aux mesures implémentées par la communauté internationale ou par la Confédération, au même titre que les mesures internationales et nationales appuieront la réalisation de l'objectif fribourgeois.

AI. 2

L'alinéa 2, première partie de la phrase, ancre le principe de coordination qui doit guider les politiques climatiques de l'Etat et des communes. Au travers de leur stratégie climatique, l'Etat et les communes doivent mener une coordination efficace entre les politiques sectorielles et intersectorielles dans le but d'atteindre les objectifs de réduction et d'adaptation fixés à l'article 2.

La lutte contre les changements climatiques constituant l'une des cibles du développement durable (ODD 13), les mesures climatiques doivent notamment être coordonnées avec la

Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg. Cette stratégie a pour horizon temporel 2031, soit la fin de la législature qui débutera en 2027. Par souci de cohérence, le Plan Climat cantonal suivra la même logique et donc le même horizon temporel, avec une première phase de mise en œuvre de 2021 jusqu'en 2026 et une deuxième phase de 2027 à 2031. L'Etat et les communes se doivent également d'identifier les implications sociales, économiques et environnementales de leur politique climatique. Certaines mesures peuvent en effet avoir des conséquences sociales importantes, lorsqu'elles concernent par exemple la taxation de certaines prestations ou ont des conséquences sur la mobilité individuelle. La nécessité de réduire le trafic motorisé individuel doit par exemple impérativement être accompagnée d'un développement de transports publics à prix abordable pour toutes et tous et déboucher prioritairement sur des mesures dans les régions où cela est possible. L'acceptabilité de telles mesures nécessite d'analyser et d'anticiper leurs impacts, par exemple les charges financières supplémentaires pour les ménages à faibles revenus ou certaines régions, et au besoin de corriger leurs effets indésirables par des mécanismes appropriés afin d'éviter de pénaliser certaines catégories de population. La notion de justice sociale est également à mettre en lien avec le refus en votation le 13 juin 2021 du projet de révision de la loi CO₂. Il est ainsi primordial de garantir que les mesures ne renforcent pas des inégalités existantes.

L'Etat souhaite également apporter une attention particulière au volet économique de sa politique climatique. La transition vers l'objectif de zéro émission nette doit notamment s'effectuer de manière économiquement supportable et le plus efficacement possible en termes de coûts. Il s'agit de ne pas désavantager certaines entreprises par rapport à leurs concurrents, respecter le plus possible le principe du pollueur-payeur, éviter les mauvais investissements, remplacer autant que possible les agents énergétiques fossiles¹ et favoriser des solutions de sobriété énergétique. Les opportunités que peuvent amener les changements climatiques doivent également être relevées: on pensera notamment au développement du tourisme estival, à l'augmentation de certaines récoltes agricoles ou encore aux perspectives économiques induites par les nécessaires travaux d'assainissement énergétique des bâtiments et de la mobilité.

L'Etat et les communes doivent également relever de nombreux défis dans d'autres domaines environnementaux. Si des synergies existent, notamment dans les domaines de la qualité de l'air et de la biodiversité, des pesées des intérêts devront être faites afin que la politique climatique ne se fasse pas à leur détriment. Le développement des énergies renouvelables doit ainsi être mis en balance avec d'autres enjeux tels que la préservation de la qualité de vie de la population concernée ou de la biodiversité.

¹ Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse, principe 8, p. 18.

Ainsi, la conciliation des mesures en matière climatique avec les enjeux environnementaux, sociaux et économiques se fera au cas par cas, notamment via les procédures d'évaluation de la durabilité déjà mises en œuvre dans le canton de Fribourg au travers des évaluations avec la Boussole 21.

Article 4 Prise en compte des enjeux climatiques

AI. 1

L'alinéa 1 introduit l'obligation pour l'Etat et les communes de prendre en compte les enjeux climatiques dans l'accomplissement de leurs tâches ou activités, et ce dès le début des travaux de planification et d'établissement des projets. Par enjeux climatiques au sens de cette disposition on entend la nécessité de réduire les émissions de GES, d'assurer la capacité d'absorption des puits de carbone et de s'adapter aux changements climatiques (article 2) afin de protéger l'être humain et son milieu naturel contre leurs effets nuisibles (article 1).

Cette exigence ressort expressément de la stratégie à long terme de la Confédération qui demande que les cantons axent, dans tous les domaines liés au climat, leurs activités de planification sur l'objectif de zéro émission nette. La stratégie souligne que la planification de la Confédération et des cantons doit être prudente et axée sur les objectifs climatiques, en particulier la planification territoriale et des transports, le développement du milieu bâti ainsi que la planification énergétique. De plus, la compatibilité des nouvelles prescriptions légales et des projets d'investissement avec l'objectif de zéro émission nette devra être examinée et la protection du climat devra être intégrée dans tous les domaines politiques et stratégiques pertinents¹.

L'Etat et les communes doivent ainsi mettre à disposition les moyens permettant de renforcer la prise en compte des enjeux climatiques lors de la phase d'élaboration de tout projet. La coordination intra et intercantionale doit également être recherchée sur le renforcement de cette compétence et sur la création d'outils ou de méthodes applicables aux projets étatiques.

L'examen de la compatibilité de l'activité de l'Etat et des communes aux enjeux climatiques doit par conséquent devenir partie intégrante de l'activité publique et avoir une incidence réelle sur la définition des choix d'intervention et de décisions politiques.

AI. 2

Le principe de la prise en compte des enjeux climatiques par l'Etat et les communes dans l'accomplissement de leurs tâches ou activités, fixé à l'alinéa 1 vaut de manière générale

pour tout projet. L'examen permet cependant de contrôler que les projets de l'Etat les plus importants – du point de vue de l'impact climatique potentiel – respectent bien la mission confiée par l'alinéa 1. En vertu de l'alinéa 2, les Directions font examiner l'incidence climatique des projets qu'elles soumettent au Conseil d'Etat. Cette démarche permettra au Conseil d'Etat de statuer en tenant compte aussi bien des incidences climatiques que des incidences financières (cf. art. 46 al. 1 let. e LFE)² des projets qui lui sont soumis. Les conclusions de l'examen permettent d'établir un préavis sur le projet, lequel est pris en compte par le Conseil d'Etat lors de sa prise de décision finale qui est rendue sur la base d'une pesée de tous les intérêts.

Seront visés par l'examen des incidences climatiques, les projets définis dans la réglementation d'exécution (ensemble de projets répondants à certains critères: type d'acte, impact financier et politique, domaine d'action etc..) pour lesquels les risques et opportunités liés aux changements climatiques sont potentiellement importants.

La méthode d'évaluation utilisée, devra encore être précisée. Il est cependant prévu de procéder à l'analyse des incidences climatiques en utilisant, dans un premier temps, les critères et sous-critères de la Boussole 21 relatifs aux enjeux climatiques. En parallèle à cette application, une réflexion sera initiée, notamment avec les autres cantons (via p. ex. la coordination Suisse occidentale et latine des Plans climat cantonaux et le Cercle climat³), afin de créer une méthode d'évaluation ciblée sur les aspects climatiques.

Article 5 Information et formation

L'Accord de Paris (art. 12) oblige les Etats parties à prendre des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, afin d'accroître l'efficacité de l'action engagée en matière de politique climatique. L'article 41 de la loi sur le CO₂ développe cet aspect, en conférant notamment aux autorités fédérales et cantonales un rôle de conseil auprès des communes, des entreprises et des consommateurs et consommatrices.

En raison de l'importance de telles mesures pour renforcer les instruments de politique climatique, l'article 5 du projet de loi reprend la même obligation au niveau cantonal. Dans cette optique, l'Etat a déjà mis en ligne un site internet,

² Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1).

³ Le Cercle climat est une association à but non lucratif, politiquement neutre et économiquement indépendante dont les objectifs principaux sont de coordonner et renforcer les actions menées par les administrations cantonales impliquées dans le développement ou la mise en œuvre de la politique et/ou de la stratégie climatique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les impacts du changement climatique. Ce cercle sera composé de représentant-e-s des entités cantonales compétentes en matière de politique climatique. L'assemblée constitutive aura lieu en septembre 2022.

¹ Stratégie climatique à long terme, principe 6, p. 18.

monplanclimat.fr.ch, avec l'objectif de sensibiliser, informer et engager toutes les parties prenantes du canton de Fribourg sur les enjeux climatiques. Il entend également encourager les initiatives volontaires (des communes par exemples) qui portent sur l'information et la sensibilisation de la population.

L'éducation, au sens large, est par ailleurs un puissant levier pour renforcer les capacités des individus à penser et agir face aux changements climatiques. Dans cette perspective, la Direction de la formation et des affaires culturelles, en collaboration avec les autres directions concernées, n'a pas attendu l'élaboration du présent projet de loi pour développer des ressources et outils permettant de traiter la thématique climatique dans le programme d'enseignement, ce que la présente disposition permet simplement d'ancrer plus précisément. A noter aussi que l'article 5 englobe également la formation professionnelle et la formation continue, y compris dans le cadre de la reconversion professionnelle, raison pour laquelle on parle ici d'éducation et de formation de manière étendue.

L'Etat a son rôle à jouer, par exemple en encourageant les établissements à mettre en œuvre une stratégie climatique, en soutenant des projets pédagogiques pilotes, en renforçant la formation des enseignant-e-s dans ce domaine ou encore en établissant des dossiers pédagogiques visant à développer tant des connaissances que des capacités transversales en lien avec les enjeux climatiques.

Dans son message du 1^{er} décembre 2017 accompagnant la loi sur le CO₂ révisée, le Conseil fédéral a estimé que les communes jouaient un rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique climatique sur le terrain de par leur proximité avec les habitant-e-s, les entreprises et les associations locales. Des conseils et des offres axées sur la pratique devront ainsi permettre aux communes d'établir des stratégies climatiques, de mettre en place des mesures et de sensibiliser la population aux questions climatiques.

L'Etat a initié la collaboration avec les communes en fin d'année 2020. Il souhaite accompagner les communes fribourgeoises afin de faciliter la compréhension de la thématique climatique, de les soutenir dans leur politique climatique et de les encourager à initier des actions spécifiques dans ce domaine. Le Conseil d'Etat entend, à travers le présent projet de loi, renforcer cette collaboration et développer les soutiens pratiques et financiers aux communes, pour leurs propres actions mais également pour les encourager à soutenir les actions de leurs habitant-e-s et des entreprises et associations sises sur leur territoire. Cette question fait l'objet d'un article spécifique (voir art. 15 et ss ci-dessous).

Plan Climat cantonal

Article 6 Contenu

AI. 1

L'article 6 al. 1 institue une obligation légale pour le Conseil d'Etat d'élaborer un Plan Climat cantonal. Cette obligation légale confère ainsi un ancrage concret et pérenne à la politique climatique fribourgeoise. La planification est en règle générale un instrument de coordination et de conduite de la compétence de l'exécutif, en l'occurrence du Conseil d'Etat. Il reviendra ainsi au Conseil d'Etat de déterminer une stratégie cantonale et de choisir les mesures les plus adéquates pour atteindre les objectifs d'adaptation et de réduction fixés par le législatif à l'article 2.

Le Plan Climat cantonal est l'instrument principal dont dispose le Conseil d'Etat pour définir sa stratégie en matière climatique et les moyens de mise en œuvre. Il coordonne, soutient et renforce les politiques et les stratégies sectorielles et intersectorielles qui contribuent à l'atteinte des objectifs de réduction, d'adaptation aux changements climatiques et de renforcement des puits de carbone naturels et artificiels fixés dans la présente loi (pour plus de détails sur l'articulation entre le PCC et les politiques sectorielles et intersectorielles, cf. point 1.8 ci-dessus).

AI. 2 et 3

En tant que cadre structurel global de la politique climatique fribourgeoise, le PCC comprend, en premier lieu, un volet stratégique qui fixe des axes stratégiques et des objectifs spécifiques, par exemple des objectifs à atteindre dans chaque secteur (mobilité, énergie, agriculture, consommation, etc.) ou des objectifs linéaires. En second lieu, il comprend le plan d'actions opérationnel, qui découle de la stratégie, et qui contient à minima la description des mesures concrètes, les délais de mise en œuvre, les autorités compétentes ainsi que les ressources, c'est-à-dire, les moyens financiers et en personnel mis à disposition.

Article 7 Consultation publique

L'article 7 al. 1 détermine la procédure de mise en consultation publique du Plan Climat cantonal. Il prévoit une application par analogie de la procédure prévue pour la consultation des actes législatifs cantonaux. Cette procédure est prévue par les articles 22ss du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL; RSF 122.0.21).

Cette procédure a déjà été appliquée par analogie à la mise en consultation d'actes de planification cantonaux en l'absence de procédure formalisée. Elle a par exemple été appliquée à la mise en consultation du Plan de mesures pour la protection de l'air adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du

18 novembre 2019. Elle a par ailleurs été suivie lors de la mise en consultation du Plan Climat cantonal en octobre 2020 alors que la procédure n'était pas encore formalisée par la présente loi.

Article 8 Adoption

Le Grand Conseil est consulté sur le projet de Plan Climat. Pour cela le projet du plan lui est transmis pour information, ainsi que le rapport établi en vertu de l'article 10 alinéa 2, qui examine et évalue la réalisation du Plan Climat précédent. La demande de crédit d'engagement est transmise au Grand Conseil en parallèle. Cette démarche permettra ainsi au Conseil d'Etat d'apporter au Plan, le cas échéant, les modifications qu'il jugera nécessaires avant son adoption, en fonction des discussions au Grand Conseil.

Article 9 Effets

Le Plan Climat cantonal est conçu comme un instrument de programmation et de coordination. Il ne lie que les autorités cantonales à l'exclusion des communes et des administrés qui ne sont pas chargés de l'exécution des mesures et pour lesquels il n'a pas d'effets directs contraignants.

Comme déjà exposé ci-dessus, la mise en œuvre de ces mesures sera concrétisée avec la collaboration de nombreux partenaires, et en particulier des directions et services compétents. En tant qu'autorités matériellement compétentes dans leurs domaines respectifs, ces dernières ont pour obligation d'exécuter les mesures prévues. Cela implique, en particulier, d'intégrer ces tâches dans le cahier des charges des responsables désignés au sein de chaque unité. Le PCC prévoira, à cette fin, les budgets nécessaires pour assurer la bonne mise en œuvre des mesures.

Il sied également de préciser que la planification cantonale est uniquement contraignante pour les autorités dans les domaines où le législateur cantonal leur a confié des compétences d'exécution. En effet, les mesures contenues dans le Plan Climat cantonal n'ont que des effets juridiques secondaires, dans le sens où elles ne peuvent pas par elles-mêmes créer de nouvelles compétences; elles ne servent qu'à préciser l'exercice des compétences que ménage la loi applicable dans le domaine d'action concerné. Dans ce cadre, les autorités chargées de l'exécution de la planification devront veiller à ne pas s'écartier sans motifs des mesures retenues dans le Plan Climat cantonal.

Si les bases légales cantonales actuelles devaient s'avérer insuffisantes, la planification pourra cependant intégrer des mesures de type législatif qui visent la création ou la mise à jour de bases légales cantonales afin d'y intégrer les enjeux climatiques et de renforcer leur prise en compte dans les domaines sectoriels concernés. Le Conseil d'Etat devra ainsi proposer, si nécessaire et dans la mesure de ses compétences,

les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre des objectifs fixés à l'article 2 du présent projet.

Article 10 Réexamen et suivi

AI. 1

Le bilan carbone (également appelé «inventaire des émissions» ou «empreinte carbone») vise à estimer la quantité d'émissions de GES induites par les activités humaines d'un territoire donné. Cet exercice peut également s'appliquer à une entreprise, à un secteur économique ou à l'échelle de l'individu. C'est un outil d'aide à la décision en termes d'investissements structurants, qui vise également à faire prendre conscience des impacts de nos comportements et à les modifier.

Chaque année, les émissions sont répertoriées dans le cadre des traités internationaux négociés par les Etats signataires de la Convention-cadres des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Les données d'émissions pour la Suisse, et pour tous les pays signataires de l'accord, sont disponibles dans le «National Inventory Report» (NIR). Cet inventaire des GES recense aussi bien les émissions de CO₂ dues à l'utilisation des énergies fossiles que les émissions des autres GES (méthane, protoxyde d'azote, gaz synthétiques).

Un premier bilan carbone du canton de Fribourg a été réalisé avec les données de l'année 2017 en procédant à des évaluations de données issues du NIR ainsi que de statistiques nationales et cantonales. Ainsi, certaines données du bilan carbone proviennent de données nationales transposées au contexte fribourgeois en fonction d'indicateurs tels que le nombre d'habitants ou le nombre d'entreprises (méthode top-down). D'autres données sont quant à elles directement issues de chiffres spécifiquement fribourgeois (méthode bottom-up). C'est notamment le cas des émissions en lien avec l'utilisation des sols (forêts, prairies ou sols urbains).

Le bilan carbone du canton de Fribourg fera à la fois office de base de travail pour la définition des mesures atténuation du PCC et permettra également de suivre les effets des Plans Climat successifs sur le long terme. C'est pourquoi il sera un élément central du rapport d'évaluation du Plan Climat.

AI. 2

D'une manière générale, une stratégie s'inscrit dans une période donnée, avec les limites du contexte inhérent à cette période. Elle se doit d'évoluer afin d'être en adéquation avec les connaissances scientifiques qui s'accroîtront au fil du temps et doit par conséquent pouvoir faire l'objet d'adaptations à court terme. Il est ainsi prévu que le Plan Climat soit révisé tous les 5 ans.

Dans la perspective de sa révision, le Plan Climat en vigueur doit faire l'objet d'une évaluation de ses résultats. Pour ce faire, un rapport d'évaluation portant sur la mise en œuvre du Plan Climat est prévu tous les 5 ans. L'Etat se fixe des objectifs globaux chiffrés, définis dans le présent projet de loi. Il déterminera également des objectifs sectoriels et linéaires dans le PCC sur la base de l'article 6 al. 1 et 2 du projet de loi. Les objectifs de l'Etat sont évalués notamment grâce au suivi régulier du Plan Climat cantonal et des indicateurs mis en place ainsi que grâce au bilan carbone cantonal. Ce bilan carbone sert également de base à l'élaboration de la nouvelle mouture du Plan Climat et est dès lors publié avant la mise en consultation du nouveau PCC. Il est présenté pour information au Grand Conseil en même temps que celui-ci reçoit le nouveau projet de Plan Climat à titre consultatif.

AI. 3

Le niveau de réalisation des mesures est évalué régulièrement grâce à des outils de suivi et à l'aide d'indicateurs, ce qui permet un contrôle qualité régulier. Une fiche est établie pour chacune des mesures du Plan Climat cantonal et est tenue à jour de manière régulière. Ces fiches sont actualisées annuellement avec les informations concernant notamment les objectifs (globaux et annuels) de la mesure, la composition de l'équipe de projet, le montant alloué à la mesure ou encore les étapes de réalisation. Toute adaptation des mesures ainsi que l'état d'avancement de leur mise en œuvre doivent être documentés par écrit à intervalles réguliers. La forme du rapport est définie conjointement avec le Comité de pilotage (COPIL). Ce rapport est consultable en ligne. Il est actualisé annuellement et permet de suivre la réalisation du Plan Climat cantonal.

Article 11 Modifications

AI. 1

L'alinéa 1 permet de prévoir les adaptations nécessaires du Plan Climat cantonal en fonction de l'évolution des circonstances et de l'ampleur des modifications nécessaires. Ainsi, des adaptations pourront être introduites avant le délai de 5 ans prévu pour un réexamen total du plan. Cette exigence de souplesse est inhérente aux plans qui sont par nature évolutifs.

AI. 2 et 3

La loi distingue la procédure applicable à la révision et aux modifications majeures du Plan (al. 2) de celle applicable à d'autres types de modifications considérées comme «mineures» (al. 3):

- > la procédure prévue à l'article 7 est applicable lors de la procédure de révision et d'une modification majeure du Plan;
- > le Conseil d'Etat définit la procédure et les organes compétents pour toutes autres modifications du Plan Climat cantonal dans la réglementation d'exécution.

Autorités compétentes

Article 12 Conseil d'Etat

AI. 1

L'alinéa 1 détaille les attributions principales du Conseil d'Etat:

- > let. a: le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour adopter le Plan Climat cantonal;
- > let. b: une réglementation d'exécution du Conseil d'Etat veillera à compléter les dispositions légales;
- > let. c: il répartit les tâches entre les organes de l'Etat et assure l'organisation transversale de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Climat;
- > let. d: il veille à l'exécution par les différentes directions concernées des mesures prévues dans le PCC;
- > let. e: il veille à la collaboration et à la coordination avec la Confédération, les autres cantons et les communes. C'est un principe général prévu par la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1), cet alinéa permet de souligner la transversalité et l'importance de la coordination et collaboration dans ce domaine. Il se réfère également à la tâche spécifique du Conseil d'Etat de collaboration avec les communes attribuée dans le cadre de l'établissement des plans climats communaux, rappelée à l'art. 15 al. 2 du présent projet.

AI. 2

La loi confère également au Conseil d'Etat les compétences suivantes:

- > il décide la mise en consultation publique du Plan Climat cantonal (art. 7);
- > il supervise et adopte la révision ou modification majeure du Plan Climat cantonal (art. 10 et 11);
- > il nomme les membres de la Commission (art. 14);
- > il soumet périodiquement au Grand Conseil une demande d'octroi de crédit d'engagement pour le financement des mesures du Plan Climat (art. 16);
- > il règle les modalités et la procédure en matière de subventions (art. 17 al. 4).

Article 13 Directions compétentes

AI. 1

La mise en œuvre concrète des différentes mesures est de la compétence des directions et services compétents, par exemple les mesures dans le domaine de l'énergie relèvent du Service de l'énergie, les mesures dans le domaine de l'eau relèvent du Service de l'environnement, etc.

Par nature transversale, la thématique du climat doit cependant être traitée de concert par tous les acteurs des domaines concernés, une bonne coordination est dès lors cruciale. Ainsi, un compte rendu annuel sous forme de rencontres réunissant les répondant-e-s chargé-e-s de la mise en œuvre sera organisé. En vertu de l'autonomie organisationnelle du Conseil d'Etat (art. 65 LOCEA), celui-ci pourra prévoir, dans la réglementation d'exécution, (cf. art. 12 al. 1 let. c) des dispositions d'organisation visant à garantir une organisation transversale de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Climat, telle la création d'un organe de coordination constitué de représentant-e-s des différents directions et services de l'Etat concernés.

AI. 2

Bien que transversales et dépendantes de toutes les directions et de nombreux services de l'administration, les tâches de coordination et de suivi de l'exécution des mesures définies dans la stratégie climatique de l'Etat de Fribourg relèvent de la compétence de la Direction en charge de l'environnement. Elle assure ainsi la cohérence et la transversalité de l'action en la matière. Toutes les Directions participent à l'élaboration du Plan Climat cantonal, le Service de l'environnement étant chargé d'assurer cette coordination et de veiller à l'ensemble du processus d'établissement du projet de Plan Climat jusqu'à son adoption par le Conseil d'Etat. Il assure ensuite la coordination de la mise en œuvre et le suivi du plan cantonal ainsi que la gestion du budget associé, qui concerne toutes les Directions. Le SEn est également chargé d'établir les bilans carbone cantonaux et le rapport d'évaluation en fin de mise en œuvre du Plan Climat cantonal.

AI. 3

L'alinéa 3 ancre le principe de coordination entre les directions et les unités administratives de l'Etat. Le Plan Climat cantonal est de nature transversale et implique l'engagement concret de l'ensemble des directions et organes de l'Etat concernés par la politique climatique du canton. Il est dès lors nécessaire que les autorités d'exécution collaborent de manière étroite en s'assistant mutuellement et en participant activement à l'élaboration et à l'exécution de la planification cantonale.

Article 14 Commission Climat

AI. 1 et 2

La Commission Climat est un organe consultatif, au même titre que la commission consultative pour l'aménagement du territoire ou celle de l'enfance et de la jeunesse. Y sont représentés, les différents milieux intéressés, qu'ils soient politiques, professionnels ou encore associatifs, ainsi que les communes. La réglementation d'exécution donnera davantage de précisions quant à l'organisation de cette commission et à la nomination de ses membres, en conformité avec les dispositions du règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat (ROFC; RSF 122.0.61) en la matière.

On pourra y retrouver des représentant-e-s provenant notamment: de différentes Directions concernées par la thématique climatique, des communes, des milieux économiques et en particulier de l'agriculture et du tourisme, des représentants de la jeunesse, des organisations non-gouvernementales de protection de l'environnement et de la santé, ou encore des experts des milieux scientifiques, en particulier du climat; il ne s'agit cependant pas ici d'une liste exhaustive.

AI. 3

Le but de cette commission est de faire participer l'ensemble de la société de manière plus active à la formulation et à la mise en œuvre de la politique climatique cantonale et de soumettre à son regard critique certains projets ou instruments tel que le Plan Climat cantonal par exemple.

La Commission aura pour tâches de conseiller l'Etat et de soutenir les services concernés par la politique climatique cantonale et en particulier le Service en charge de la coordination du PCC, d'examiner les problèmes relatifs à la politique climatique et d'émettre des recommandations en la matière, de donner son avis sur le Plan Climat cantonal et sur les projets importants de l'Etat sous l'angle climatique. Cette commission aura également pour vocation d'agir comme force de proposition auprès des autorités d'exécution. L'ensemble des points de vue et informations nécessaires à une mise en œuvre adéquate seront ainsi réunies; cette disposition renforce également la volonté de respecter la nécessaire participation ainsi que la grande diversité des acteurs intéressés.

Article 15 Communes

Le Plan Climat cantonal de première génération ne confie pas aux communes de responsabilité directe dans l'exécution du catalogue de mesures prévues. Les communes sont toutefois considérées comme des partenaires centraux et bénéficient de mesures de collaboration, d'encouragement, de formation et de soutien. Le Conseil d'Etat souhaite procéder par paliers.

Durant les prochaines années, il intensifiera sa collaboration avec les communes fribourgeoises afin de leur permettre de renforcer leur action en la matière.

Comme mentionné plus haut, les communes jouent un rôle primordial particulièrement pour les aspects d'adaptation. Les enjeux climatiques touchent tous les domaines de réglementation et tous les niveaux de planification. Par ailleurs, le champ de compétences des communes leur permet de prendre des mesures à leur niveau. De nombreuses communes s'engagent déjà en faveur de la protection du climat, notamment par le biais des planifications existantes, telles que le plan communal des énergies, le plan directeur de bassin versant, le plan d'aménagement local. L'exemplarité face à leurs citoyennes et citoyens fait également partie de leurs devoirs. Cette exemplarité passe par la prise en compte des enjeux climatiques dans les projets publics, mais aussi en tant qu'entité publique employeur, gestionnaire de biens, propriétaire et prestataire de services. L'action conjointe de l'Etat et des communes est en effet absolument nécessaire car complémentaire.

AI. 1

L'alinéa 1 institue pour les communes de plus de 1500 habitant-e-s l'obligation d'établir, individuellement ou en collaboration avec d'autres, un plan communal dans un délai de 5 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Après avoir adopté leur plan, les communes le transmettent à l'Etat.

Comme déjà mentionné plus haut, la participation des communes est attendue et nécessaire à l'effort de réduction et d'adaptation aux changements climatiques. Elles sont à la fois des interlocutrices-clé et disposent de compétences propres. Elles doivent prendre leur part de responsabilité tout en conservant une autonomie et une liberté d'action. C'est pourquoi il a été jugé préférable que la stratégie cantonale ne soit pas contraignante pour les communes. Il leur revient cependant de définir une politique climatique et de décider, dans le cadre de leurs compétences et du respect du droit cantonal et fédéral, des mesures qu'elles veulent mettre en place en complément de celles de l'Etat. Les communes conservent ainsi toute leur autonomie dans les limites du droit cantonal et définissent librement la stratégie et les mesures qu'elles souhaitent mettre en place en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières. Pour éviter d'obliger des petites communes, les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 1500 ne sont pas tenues d'élaborer une planification climatique. L'Etat encourage cependant toutes les communes à entamer cette démarche. Dans un but de facilitation, l'Etat est également chargé de veiller à la coordination et à la cohérence de son action conjointe avec celle des communes.

AI. 2

Elles peuvent adapter à intervalle régulier leur plan de mesures. Elles réexaminent entièrement, au moins tous les 5 ans, leur planification et la révisent selon les conclusions du réexamen. La périodicité du réexamen est calquée sur celle du Plan Climat cantonal.

AI. 3

Il s'agit là de favoriser les collaborations intercommunales en impliquant par exemple le niveau des districts dans l'élaboration d'une planification intercommunale. Les types de collaborations intercommunales possibles sont notamment prévues par la législation fribourgeoise aux articles 107 ss. de la loi cantonale fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Le préfet ou la préfète est à cet égard un moteur du développement harmonieux du district par le biais de l'encouragement des collaborations intercommunales en vertu notamment de l'article 146 de la loi sur les communes.

AI. 4

L'Etat soutient chaque commune qui envisage d'initier des démarches spécifiques dans le domaine du climat et mettre en place la politique climatique adaptée à leur territoire et s'inscrivant dans une perspective de durabilité. L'Etat s'engage en particulier à accorder des subventions pour l'établissement des planifications climatiques communales, qu'elles soient établies de manière volontaire ou sur la base de l'alinéa 2 et d'accompagner techniquement les communes. Il peut aussi octroyer des subventions pour la phase de mise en œuvre des plans communaux dans le cadre des mesures du PCC (cf. art. 17).

Les communes qui ont déjà initié de telles démarches seront soutenues financièrement dans la mise en œuvre de leur planification selon les conditions prévues par la réglementation d'exécution. Ces communes ne doivent en effet pas être pénalisées pour avoir pris de manière volontaire et anticipée des mesures spécifiques pour la protection du climat.

Il existe d'ores et déjà des mesures d'accompagnement cantonales ayant un impact positif sur le climat. On peut citer à titre d'exemples les recommandations formulées dans le guide d'aménagement local et le guide des constructions sur la façon d'intégrer dans la planification de détail et les règlements d'urbanisme des incitations à la création de quartiers dits «durables» ou l'encadrement des communes en ce qui concerne l'élaboration du plan communal des énergies dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local.

L'Etat a pour objectif de faciliter et d'inciter les communes à la prise en compte des enjeux climatiques dans toutes leurs activités et de favoriser les échanges de bonnes pratiques. A

cette fin, il mettra en place des mesures de sensibilisation et d'engagement afin d'accompagner les communes au changement, par exemple des ateliers, la diffusion de vidéos et d'articles sur les bons exemples, des guides pratiques, etc.

Comme types de mesures de soutien envisagées par l'Etat dans le cadre de sa stratégie climatique, on peut citer par exemple:

- > un soutien aux projets de revitalisation de cours d'eau par le biais d'une subvention complémentaire pour les projets intégrant de manière renforcée l'adaptation aux changements climatiques;
- > un soutien aux communes portant sur un projet de réaménagement ou de création d'espaces publics intégrant la dimension climatique (végétalisation, ombrage, jeux d'eau, etc.) pour lutter contre les îlots de chaleur;
- > un soutien à la mise en œuvre de nouvelles actions portées par les communes visant la réduction de la consommation énergétique et des émissions énergétiques de gaz à effet de serre.

De plus, d'ici fin 2022, la Confédération mettra à disposition des communes deux outils d'aide à la prise en compte des enjeux climatiques dans l'exercice de leurs compétences et dans leurs projets. Le premier outil d'ores et déjà mis en ligne par la Confédération¹ consiste en un guide pour les communes désireuses de mettre en place une stratégie climatique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation dans le but de les aider à identifier les risques auxquelles elles sont confrontées aujourd'hui ou seront confrontées dans le futur. Ce guide est spécialement conçu pour aider les communes de petite à moyenne taille et disposant de peu de ressources à se lancer dans l'élaboration d'une telle stratégie. Le second produit consiste en une boîte à outils interactive spécifiquement conçue pour aider les communes, en fonction de leurs spécificités propres (taille, région, etc.), à s'adapter aux changements climatiques. Elle contient une base de données avec des exemples de meilleures pratiques de l'adaptation aux changements climatiques et une collection des liens et informations supplémentaires pour chaque domaine traité.

Financement

En ce qui concerne le financement, il convient de distinguer deux choses: d'une part le coût de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la première génération du Plan Climat cantonal pour la période 2021 et 2026 qui a été estimé à 22,8 millions de francs; d'autre part la totalité des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la présente loi et qui ne font pas partie intégrante du Plan Climat actuel. Nous rappelons ici l'articulation temporelle – plan de mesures d'abord, ancrage législatif ensuite – créant ainsi un écart de financement.

La DIME, et plus particulièrement le SEn, coordonne l'ensemble du budget pour la mise en œuvre du Plan Climat. Il prévoit pour cela les dépenses et les recettes dans les budgets du centre de coût 3845 OPEN. La structure comptable du SEn permet d'établir un suivi par mesures et par Direction des dépenses réalisées pour la mise en œuvre de la stratégie climatique.

Le plan actuellement en vigueur est au bénéfice d'un crédit d'engagement jusqu'en 2026 (art. 29 de la loi cantonale du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1) octroyé en septembre 2021 par le Grand Conseil.

Article 16 Moyens financiers

Le Conseil d'Etat soumettra régulièrement une demande de crédit d'engagement au Grand Conseil destiné au financement des mesures nécessaire à la réalisation des objectifs fixés dans la présente loi, dont le financement du plan d'action. Ces mesures viennent en soutien aux politiques sectorielles qui contribuent elles aussi à la réalisation des mêmes objectifs. Afin de soutenir plus largement les mesures contribuant à atteindre les objectifs climatiques définis dans la présente loi, il est prévu de prélever régulièrement des ressources dans le Fonds d'infrastructures. En ce sens, une première dotation de 25 millions de francs a déjà été accordée pour la mise en œuvre du Plan climat actuel. Afin de sécuriser l'utilisation du fonds d'infrastructures pour des dotations ultérieures en faveur de la politique climatique, il est prévu d'adapter le règlement d'exécution du 12 mars 1996 de la loi sur les finances de l'Etat (RFE; RSF 610.11) en ce sens. Ces prélèvements seront destinés à couvrir partiellement les dépenses comprises dans le cadre du crédit d'engagement accordé par le Grand Conseil (subventions d'investissement) ainsi qu'à financer d'autres mesures et actions en faveur du climat (subventions d'investissement et/ou investissements propres de l'Etat). Une dotation additionnelle en faveur de ce Fonds sera sans doute nécessaire et sera examinée conformément aux principes déjà en vigueur, soit en cas d'excédent de financement enregistré aux comptes de l'Etat.

Article 17 Subventions cantonales

AI. 1

Les subventions peuvent être octroyées à des communes, des associations de communes ou d'autres personnes de droit public et des personnes physiques ou morales de droit privé. Le projet se veut particulièrement soutenant pour les entités territoriales (y compris l'agglomération et les régions), mais également pour les particuliers, personnes physiques ou entreprises. C'est à ce titre, que le soutien financier prévu au

¹ Site internet de l'OFEV, *Conseils climatiques pour les communes*: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/mesures-reduction/programme-climat/programme-climat-conseils-climatiques-communes.html>

bénéfice des communes à l'article 15 al. 4 pourra être déployé, pour l'établissement et la mise en œuvre d'un plan climat communal. La réglementation d'exécution précisera les différentes aides possibles.

Parmi les mesures financées figurent celles qui visent à encourager des technologies et mesures de réduction des émissions de GES, des mesures d'adaptation ainsi que des mesures de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels. Il s'agira également de pouvoir soutenir les phases antérieures du processus d'innovation et promouvoir par exemple des projets pilotes et de démonstration. À titre d'exemples, en matière d'atténuation, les mesures pouvant bénéficier de subventions cantonales pourront notamment concerner le développement par une haute école de technologies ou pratiques favorables au climat, l'élaboration d'un plan de mobilité par une entreprise, la mise en place d'installations de méthanisation, la récupération de chaleur dans des processus de production industrielle. En matière d'adaptation, les mesures pouvant être subventionnées pourront notamment concerner le développement d'une innovation en matière de confort thermique des bâtiments, l'aménagement d'espaces contre les îlots de chaleur. S'agissant du renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone, cela peut concerner à la fois le soutien à l'innovation en matière de captation et de séquestration, la restauration ou l'optimisation des puits de carbone en milieu naturel ou agricole. Les mesures soutenues seront notamment coordonnées et répertoriées au sein du Plan Climat. De nombreuses mesures du PCC visent déjà actuellement à apporter un soutien financier pour des projets.

AI. 2

Cet alinéa règle la méthode de priorisation des demandes de subvention. Différents critères sont ainsi prévus afin de traiter les projets dans un ordre de priorité. Le premier critère concerne les effets attendus du projet, c'est-à-dire le bénéfice au regard des enjeux climatiques, en relation avec le montant des dépenses occasionnées par le projet. La mise en relation de ces deux critères permet d'évaluer le rapport coûts-bénéfices du projet. L'estimation de l'importance des effets attendus sera systématiquement conduite au travers d'une grille d'évaluation. Le deuxième critère concerne la temporalité du projet, ce qui peut rapporter, d'une part, à l'opportunité de soutenir un projet pertinent qui ne peut voir le jour qu'à très court terme. Et, d'autre part, cela peut aussi concerner des projets pertinents mais également moins onéreux qui permettent néanmoins d'éviter une dégradation de la situation qui nécessiterait des dépenses supplémentaires par la suite. Cela se réfère à la logique des coûts de l'inaction décrit dans le cadre du PCC et au point 1.9 du présent message.

Enfin, la priorité sera donnée aux projets ne pouvant pas bénéficier de subventions basées sur d'autres lois. Les demandes

n'ayant pas pu obtenir de subventionnement seront reprises l'année suivante selon leur ordre d'arrivée et leur priorisation d'après les critères mentionnés ci-dessus.

Certaines subventions sont prioritaires au regard des objectifs de la loi, notamment l'octroi de subvention aux communes pour l'établissement d'un plan de mesures. Dans ces cas-là, la réglementation d'exécution réglera directement le rapport de priorisation.

AI. 3

L'autorité compétente peut déroger à titre exceptionnel au taux maximal de subventionnement fixé dans la LSub. En effet, le montant de 20% à charge du porteur de projet qui s'applique en l'absence de dérogation à la LSub (art. 23 al. 2) peut avoir un effet dissuasif, pour des institutions de droit public, des personnes physiques ou morales de droit privé qui, de par leur taille, peuvent disposer de moyens limités. En outre et dans l'optique de soutenir les communes à établir une planification climatique, l'Etat adopte un comportement incitatif et soutient en partie les communes dans la mise œuvre des mesures en faveur de la protection du climat lorsque l'effet bénéfique le justifie. Cet alinéa vise ainsi à lever les freins possibles à la réalisation de mesures nécessaires concernant des domaines spécifiques qui seront définies dans la réglementation d'exécution. Il est prévu que la réglementation d'exécution fixe les différents aspects tels que les conditions d'octroi, les modalités de paiement et la procédure ainsi que le taux de subvention pour chaque domaine spécifié.

AI. 4

Il est prévu que la réglementation d'exécution fixe les différents aspects tels que les conditions d'octroi, les modalités de paiement et la procédure ainsi que le taux de subvention pour chaque domaine spécifié.

4. Commentaires des dispositions finales

Selon l'article 46 al. 1 let. b Cst. FR, les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à $\frac{1}{4}\%$ du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, ou qui portent sur des crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale, sont soumis au référendum financier facultatif.

D'après l'article 25 LFE, les dépenses soumises au référendum financier selon les articles 45 et 46 Cst. peuvent être uniques ou périodiques. Dans ce second cas, applicable en l'espèce, le montant déterminant correspond au total des dépenses estimées pour les cinq premières années d'application de la loi (art. 25 al. 2 LFE).

Selon l'ordonnance du 15 juin 2021 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21),

¼% des dépenses des derniers comptes de l'Etat correspond à 10 176 425 francs.

En l'occurrence, le montant des dépenses entraînées par le projet à prendre en compte sur la base de l'article 16 (25 millions de francs) s'élève à plus d'un ¼% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat. Par conséquent, le projet de loi est soumis au référendum financier facultatif.

5. Incidences financières et en personnel

Le montant nécessaire estimé pour la mise en œuvre de la première génération du Plan Climat cantonal pour la période de 2021 à 2026 s'élève à 22 800 000 francs. Celui-ci couvre les ressources nécessaires à l'établissement de la stratégie, la mise en œuvre du plan d'action ainsi, le suivi du PCC (l'établissement des rapports de mise en œuvre, la réalisation des bilans carbone, et le monitoring continu). Afin d'obtenir une certaine garantie de financement pour des dépenses à un horizon temporel de cinq à sept ans, le Conseil d'Etat a proposé d'ouvrir, par la voie d'un décret du Grand Conseil, un crédit d'engagement (art. 29 LFE) de 21 millions de francs, permettant de financer le Plan Climat cantonal de première génération sur la période 2022–2026. Sur le montant total de 22 800 000 francs, 1 250 000 francs ont été prévus au budget 2021 pour la mise en œuvre des mesures dites «urgentes». A cela vient s'ajouter une somme de 540 000 francs issu du Plan de relance économique lié à la pandémie COVID-19. Ainsi, le montant total accordé au budget 2021 pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal s'élève à 1 790 000 francs. Au budget 2022, ce sont 1 466 600 francs qui ont été portés au budget dont 185 000 francs issus du Plan de relance. En ce qui concerne 2023, 2 571 000 francs ont été proposés au budget. Une répartition des montants sur les années suivantes et jusqu'en 2026 a été planifiée, atteignant ainsi le montant annoncé pour le PCC de 22,8 millions de francs.

Comme mentionné plus haut et en lien avec l'articulation temporelle entre PCC et projet de loi, certaines dépenses permettant d'atteindre les objectifs de la présente loi à terme et qui ne font pas l'objet de mesures du PCC de première génération, n'ont pas été comprises dans le crédit d'engagement accordé en 2021 y compris dans le cadre de la planification budgétaire jusqu'en 2026. Les éventuels besoins supplémentaires contribuant à atteindre les objectifs de la présente loi seront porté au budget hors crédit d'engagement.

D'autre part, afin de financer des mesures hors PCC qui favorisent soit la réduction des émissions de GES, soit l'adaptation aux changements climatiques, soit le renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone non prévus par le PCC, des prélèvements sur le Fonds d'infrastructures pour des investissements et subventions (subventions d'investissement et/ou investissements propres de l'Etat) en faveur du climat sont aussi possibles. Selon la décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2022, une première dotation de 25 millions

de francs a été prévue. Outre des investissements en faveur d'actions stratégiques pour le climat, cette première dotation permettra de couvrir partiellement les dépenses budgétées dans le crédit cadre accordé par le GC.

Concernant les incidences en personnel, il est à relever qu'en 2018, 0,8 EPT ont été créés à la DIME ce qui a permis d'engager une personne en tant que responsable de projet. En 2021, une section climat a été créée au sein du SEn. Cette section est dirigée par la personne occupant le poste de responsable climat. Dès 2022, ce sont 4,5 EPT (personnel auxiliaire en CDD) qui ont été engagés pour la mise en œuvre générale et la coordination du PCC. Ces EPT sont répartis entre la DIME et la DIAF. Ces postes sont financés sur les montants forfaitaires dans le cadre du crédit d'engagement pour la période 2022–2026.

En outre et en lien avec l'écart temporel évoqué entre plan de mesures et loi sur le climat, les besoins en personnel nécessaire pour les activités supplémentaires qui découlent de la loi sont évalués à terme à 2 EPT.

6. Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

La répartition concrète des tâches entre l'Etat et les communes visant à mettre en œuvre le but et les objectifs proposés s'inscrit dans le cadre législatif actuel et futur. Selon le droit en vigueur, et en particulier la Constitution cantonale, un certain nombre de domaines concernés sont déjà de la compétence conjointe du canton et des communes (aménagement du territoire, énergie, mobilité, etc.).

L'article 15 al. 1, qui a un caractère programmatique, n'engendre pas de modifications dans la répartition des tâches cantonales et communales. Toutes les communes seront tenues d'intégrer les enjeux climatiques dans le cadre de leurs compétences légales, notamment des planifications qu'elles réalisent. Par la suite, le Plan Climat cantonal pourra, si nécessaire pour atteindre les objectifs fixés, comprendre des propositions de modifications législatives subséquentes intégrant de nouvelles tâches communales.

En application de l'article 15 al. 2, ce sont environ 60 communes qui se verront dans l'obligation de se doter d'une planification climatique communale. Il reste assez difficile de prédire précisément les conséquences financières et organisationnelles de l'établissement du plan et de la mise en œuvre de certaines mesures pour les communes car elles seront variables selon les besoins et dimensions de chaque commune. On estime cependant l'impact financier pour l'établissement d'un plan climat communal entre 30 000 et 170 000 francs selon la taille des communes. La volonté du Conseil d'Etat est de soutenir l'action des communes dans l'établissement d'un plan de mesures de protection du climat. Pour ce faire, un soutien financier est ainsi prévu.

7. Effets sur le développement durable

Le projet a fait l'objet d'une évaluation à l'aune du développement durable selon la procédure Boussole 21. De nombreux critères ont été évalués, concluant à un effet global positif sur le développement durable, dans ses aspects économiques, environnementaux et sociaux. L'acceptabilité sociale et économique des mesures environnementales figure d'ailleurs explicitement dans la loi à son article 3 al. 2, qui cherche en particulier à éviter toute pénalisation économique des ménages à faible revenu. En matière d'égalité des chances, la loi favorise une vision à long terme intégrant les besoins des générations futures, ce qui est à saluer. En mettant l'accent sur la formation et l'éducation, elle vise à renforcer les compétences de tout un chacun à faire des choix individuels et collectifs favorables à la dimension climatique. De même, la mise sur pied du comité consultatif de la Commission Climat permet une participation active des acteurs concernés dans les prises de décisions.

Cependant, il est ressorti qu'une appréciation approfondie des effets du projet, en tant que loi-cadre, présentait des difficultés d'analyse en raison de son caractère général. Certaines dispositions étant amenées à être précisées dans la future réglementation d'exécution, l'audit a notamment suggéré que les axes stratégiques du Plan Climat cantonal soient introduits dans le futur acte réglementaire afin de les ancrer dans une base légale. En ce sens, un article spécifique a été introduit dans le projet afin de faire ressortir les divers fondements des mesures sur le climat.

8. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

8.1. Constitutionnalité

Conformément à l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution du canton de Fribourg, le développement durable fait partie des buts de l'Etat, but qu'il doit poursuivre dans le respect de la liberté et de la responsabilité de l'être humain ainsi que du principe de subsidiarité. La Constitution ne mentionne pas explicitement les défis du domaine climatique, mais celui-ci est un enjeu de durabilité (ODD 13). De plus, le climat constitue l'une des composantes du domaine de l'environnement, qui fait déjà l'objet d'une disposition constitutionnelle cantonale permettant l'action publique en la matière (art. 71 Cst/FR). Les changements climatiques sont en effet considérés comme des atteintes nuisibles ou incommodantes au sens de l'article 74 (protection de l'environnement) de la Constitution fédérale.

Les principales bases constitutionnelles fribourgeoises sur lesquelles se fonde le projet de loi sur le climat sont les articles 68, 71 à 75, 77 et 78 de la Constitution du canton de Fribourg. En effet, la protection et la promotion de la santé (art. 68 al. 1), la protection de l'environnement (art. 71) et de la nature

(art. 73), l'aménagement du territoire (art. 72), l'agriculture et la sylviculture (art. 74), la prévention des catastrophes (art. 75) l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 77) et la mobilité (art. 78) concernent des enjeux qui sont poursuivis par la présente loi ainsi que par le Plan Climat cantonal. Cette diversité de domaines consacre également le caractère transversal de la loi, il est donc pertinent de les faire figurer dans le préambule.

Pour ne citer que les bases principales, mentionnons d'abord l'article 71 qui exige de l'Etat et des communes qu'ils veillent à la sauvegarde de l'environnement naturel et luttent contre toute forme de nuisance (al. 1) et qu'ils favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables (al. 2). Dans le contexte international (Accord de Paris) et national actuel (loi sur le CO₂, stratégie climatique 2050), le climat s'impose donc comme l'une des composantes essentielles de l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement consacré dans la Constitution cantonale à l'article 71.

L'article 74 prévoit que l'Etat encourage et soutienne l'agriculture et la sylviculture, aussi bien dans leurs fonctions protectrices qu'écologique, économique et sociale. Ces deux domaines particulièrement importants pour l'économie fribourgeoise sont et continueront d'être fortement impactés par les changements climatiques (baisses de rendement des cultures, besoins accrus en irrigation, fragilité de certaines essences de bois). Plusieurs mesures du Plan Climat cantonal y sont d'ailleurs consacrées ainsi que des stratégies spécifiques d'actions. Ces domaines sont également pourvoyeurs de solutions, en particulier par le biais du stockage de carbone dans le sol et les forêts. Ce double lien à la thématique climatique justifie donc sa mention au préambule de la loi.

L'article 77 (approvisionnement en eau et en énergie) dispose par ailleurs que l'Etat et les communes garantissent l'approvisionnement en eau et en énergie. La législation sur l'énergie constituant l'un des piliers essentiels de la politique climatique, l'article 77 mérite également sa place au titre de base constitutionnelle du présent projet. La mise en place du cadre légal nécessaire à une politique climatique active s'inscrit par conséquent pleinement dans ce cadre constitutionnel.

Conformément à cet objectif de protection constitutionnel et au mandat donné par la motion 2019-GC-44 au Conseil d'Etat, le présent projet de loi vise à ce que l'Etat et les communes s'engagent de manière active à intégrer les enjeux climatiques dans leurs domaines de compétence respectifs. La Constitution ainsi que la législation cantonale contiennent déjà un vaste catalogue de tâches publiques relevant des compétences cantonales et communales en lien avec le climat. La réalisation des objectifs climatiques de réduction et d'adaptation cantonaux doit ainsi s'inscrire et s'intensifier dans le cadre de l'application des législations sectorielles déterminantes (aménagement du territoire, énergie, environnement, protection des eaux, protection de la nature et du paysage,

etc.) mais pourra également nécessiter des modifications législatives ainsi que la création de nouvelles bases légales.

Le présent projet vise uniquement à orienter et à coordonner l'action des autorités et n'a pas d'effet contraignant direct pour les particuliers.

8.2. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les domaines de compétences de la protection de l'environnement, de l'énergie, de l'aménagement du territoire et des transports consacrés par la Constitution fédérale jouent un rôle central dans la protection du climat. Les limites entre ces domaines ne sont pas toujours précises, la protection de l'environnement étant par exemple une compétence transversale touchant d'autres domaines spécialisés tels que les transports, l'aménagement du territoire ou l'agriculture. L'identification des compétences fédérales et cantonales attribuées par la Constitution et les lois fédérales sectorielles nécessite également une analyse pour chaque domaine considéré. Dans le cadre de cet examen, on constate que les cantons disposent d'une large palette de compétences en lien avec le climat. La Constitution fédérale prévoit par exemple expressément que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont en premier chef du ressort des cantons (art. 89). Des compétences cantonales peuvent également ressortir expressément de la législation fédérale. L'article 31 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement confie par exemple l'élimination des déchets urbains aux cantons. Les cantons conservent une marge de manœuvre réglementaire substantielle en matière d'aménagement du territoire dans le cadre des principes fixés par la Confédération (art. 75 al. 1 Cst). Les cantons sont par ailleurs largement responsables de la mise en œuvre des dispositions fédérales¹. Les compétences du canton en matière de planification, de construction et d'aménagement de son réseau routier cantonal et en matière de politique des transports sont également importantes.

En matière d'environnement, le pouvoir constituant a souhaité consacrer l'idéal de développement durable à l'article 73 de la Constitution fédérale, lequel dispose que «la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain». Selon l'article 74 Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. L'adoption de dispositions légales est ainsi une compétence fédérale. Il s'agit là d'une compétence législative matériellement très étendue et globale². Cependant il s'agit d'une compétence concurrente

dans le sens où, tant que la Confédération n'use pas de sa compétence, les cantons restent libres d'agir. Dès lors que la Confédération légifère, ses dispositions l'emportent sur le droit cantonal. L'article 74 al. 3 Cst. consacre par ailleurs le fédéralisme d'exécution dans la mesure où les cantons sont compétents, à moins que la loi ne prévoie que ce soit l'Etat fédéral qui doive se charger d'une problématique spécifique³. En outre, dans son message relatif à la LPE du 31 octobre 1979, le Conseil fédéral indique que la protection de l'environnement n'est réalisable que si tout le monde, c'est à dire particuliers, autorités communales, cantonales et fédérales fournissent, dans le cadre de leurs possibilités et en se complétant réciproquement, leur contribution à la réduction de la charge polluante de l'environnement⁴.

Enfin, l'article 46 al. 3 Cst. dispose que la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. La Confédération est également tenue de respecter l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.); elle leur laisse suffisamment de tâches et respecte leur autonomie d'organisation (art. 47 al. 2, 1^{re} phrase Cst.). Ces deux dispositions peuvent s'inscrire dans la continuité du principe de subsidiarité (art. 5a Cst.).

Ce mandat constitutionnel est concrétisé en matière environnementale, au niveau fédéral, par la LPE et la loi sur le CO₂. Pour lutter contre les atteintes liées aux changements climatiques, le législateur suisse a choisi de ne pas traiter cette problématique dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement mais dans une loi spéciale, la loi sur le CO₂, qui constitue l'instrument principal de la politique climatique⁵.

Dans le cadre de cette collaboration étroite entre divers échelons de l'Etat helvétique encouragée par le fédéralisme d'exécution en matière de protection de l'environnement et le respect de l'autonomie des cantons, le législateur cantonal est habilité à édicter une loi-cadre sur le climat pour permettre à la Suisse d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques. Le présent projet s'inscrit ainsi pleinement dans les compétences octroyées par le droit fédéral aux cantons et repose principalement sur les compétences d'exécution et d'organisation qui lui sont conférées par celui-ci. Par ailleurs, les objectifs fixés par le canton de Fribourg s'inscrivent dans le cadre de la vision définie par la Confédération dans sa politique climatique et sont conformes aux objectifs fédéraux et internationaux. Le projet de loi est par conséquent conforme au droit fédéral.

Le projet n'est pas directement concerné par le droit européen.

¹ cf. not. art. 74 al. 3 Cst. féd et art. 36 LPE, art. 60 al. 2 LEnE, art. 9 de la loi sur le CO₂.

² Conseil fédéral, Message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), FF 1979 III 756.

³ Luc Gonin, *Répartition des compétences et domaines d'action de l'Etat fédéral*, in Droit constitutionnel suisse Fondements, institutions et défis, p. 132 ss.

⁴ Message relatif à la LPE (FF 1979 III 744).

⁵ Féline Rouiller, *Révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂*, in PJA 2020 p. 213–220.



Botschaft 2022-CE-177

20. September 2022

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Klimagesetzes (KlimG)

Wir unterbreiten Ihnen die vorliegende Botschaft zum Entwurf des Klimagesetzes. Der Entwurf wurde zwischen dem 8. September und dem 10. Dezember 2021 in die Vernehmlassung gegeben. Die vorliegende Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	34
1.1. Befund und Handlungsbedarf	34
1.2. Internationaler Rahmen	35
1.3. Bundesrahmen	36
1.3.1. Das CO ₂ -Gesetz	36
1.3.2. Revision des CO ₂ -Gesetzes	37
1.3.3. Langfristige Klimastrategie des Bundes	37
1.3.4. Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscherinitiative)»	38
1.3.5. Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen	38
1.4. Rolle der Kantone	38
1.5. Regierungsprogramm des Kantons Freiburg	39
1.5.1. Legislaturperiode 2017–2021	39
1.5.2. Legislaturperiode 2022–2026	40
1.6. Kantonale parlamentarische Vorstösse	40
1.7. Klima und nachhaltige Entwicklung	41
1.8. Vom Staat unternommene Aktivitäten	42
1.8.1. Sektorielle und sektorübergreifende Politiken, die zu den Klimazielen beitragen	42
1.8.2. Auf dem Weg zu einer kantonalen Klimapolitik	42
1.9. Kosten des Nichthandelns und Nutzen des Handelns	44
1.10. Relevanz eines Kantonales Klimagesetzes	45
2. Organisation der Arbeit und wichtigste Vorschläge	46
2.1. Organisation der Arbeit	46
2.2. Öffentliche Vernehmlassung	47
2.2.1. Ergebnisse	47
2.3. Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf	48
2.4. Die wichtigsten Vorschläge	48
3. Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen	50
4. Bemerkungen zu den Schlussbestimmungen	63
5. Finanzielle und Personelle Auswirkungen	63
6. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	63
7. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	64
8. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	64
8.1. Verfassungsmässigkeit	64
8.2. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	65

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

Dieser Entwurf für ein Klimagesetz (KlimG) soll der Klimapolitik des Kantons Freiburg einen Rahmen geben und sie stärken. Er stellt die Antwort auf die Motion 2019-GC-44 «Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt» dar, die vom Staatsrat positiv aufgenommen und vom Grossen Rat (GR) im Juni 2020 erheblich erklärt wurde.

Dieser erste Teil des erläuternden Berichts geht auf die Ursprünge und die Notwendigkeit eines solchen Entwurfs ein. Nach einer sorgfältigen politischen und rechtlichen Prüfung der Situation erschien es dem Staatsrat in der Tat wesentlich, den Kanton mit einem Rahmengesetz im Klimabereich auszustatten. Neben dem Willen, auf das oben genannte parlamentarische Geschäft (Punkt 1.6) und eine starke Verpflichtung aus ihrem Regierungsprogramm (1.5) zu reagieren, ergibt sich eine solche Position aus der Feststellung, dass auf allen Ebenen gehandelt werden muss, um die globale Erwärmung zu bekämpfen (1.1) und hohe Kosten aufgrund von Untätigkeit zu vermeiden (1.9). Die Analyse des internationalen (1.2) und bundesstaatlichen (1.3) rechtlichen Rahmens sowie der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Kantone in diesem Bereich (1.4) sprachen ebenfalls für eine solche Lösung, da sie die Bedeutung der kantonalen Ebene in einem föderalen System, wie es die Schweiz kennt, aufzeigten.

Die Bestandesaufnahme der derzeit im Kanton durchgeföhrten Massnahmen hat schliesslich gezeigt, dass es sinnvoll ist, ein Rahmengesetz zu erarbeiten, das die zahlreichen sektoralen und sektorübergreifenden Politiken ergänzt, die bereits zur Erreichung der Klimaziele beitragen (1.7 und 1.8). Der vorliegende Gesetzesentwurf ist daher mit all diesen Ansätzen sowie mit dem Kantonalen Klimaplan (abgekürzt KKP) verknüpft, der im November 2020 in die Vernehmlassung gegeben und im Juni 2021 verabschiedet wird. Indem es diesen in verschiedenen organisatorischen, finanziellen und normativen Aspekten stärkt und ergänzt, trägt es zur Erreichung der Klimaziele bei, die sich der Kanton gesetzt hat.

1.1. Befund und Handlungsbedarf

In den letzten 150 Jahren hat die Schweiz einen Temperaturanstieg von fast 2°C erlebt. Aufgrund ihrer geografischen Lage ist die Erwärmung in der Schweiz wesentlich stärker als der globale Durchschnitt von etwa 1°C : sie ist daher besonders verwundbar. Der Klimawandel, den wir derzeit erleben, wird hauptsächlich durch die erhöhte Konzentration von Treibhausgasen (THG) in der Erdatmosphäre verursacht. Laut dem Intergovernmental Panel on Climate Change

(IPCC)¹ ist in den letzten 22 000 Jahren die atmosphärische Konzentration von CO₂, einem der wichtigsten THG, noch nie so schnell gestiegen wie im letzten Jahrhundert². Die Expertengruppe bestätigte auch in den 3 Hauptteilen ihres 6. Evaluationsberichts, dass die menschlichen Aktivitäten die Hauptursache für die derzeit beobachtete globale Erwärmung sind und dass es dringend notwendig ist, jetzt entsprechend zu handeln.

THG wirken wie ein Treibhaus, daher ihr Name. Natürlich in der Atmosphäre vorhanden, sorgten sie für die Temperaturen, die für die Entwicklung der Ökosysteme und des Lebens auf der Erde notwendig waren. Seit der industriellen Revolution ist der Ausstoss von THG jedoch exponentiell angestiegen, was auf die zunehmende Nutzung fossiler Brennstoffe – vor allem Kohle und Öl – als Energie- und Produktionsquelle in der Industrie sowie auf die Intensivierung der Landwirtschaft weltweit zurückzuführen ist. Die Menge an THG, die in die Atmosphäre freigesetzt wird, übersteigt die Aufnahmefähigkeit der Biosphäre und ist die Hauptursache für den markanten Anstieg der weltweit gemessenen Temperaturen³.

2021 kam der IPCC im ersten Teil des 6. Evaluationsberichts mit Sicherheit zum Schluss, dass menschliche Aktivitäten die Hauptursache für die festgestellte globale Erwärmung sind, insbesondere in den letzten Jahrzehnten⁴. Diese Temperaturanstiege führen zu Veränderungen sämtlicher Klimaparameter (Lufttemperatur, Niederschlag, extreme Wetterereignisse, Schneefallgrenze usw.). Diese Klimaveränderungen wirken sich wiederum auf den Wasserhaushalt, die Biodiversität und die Gesellschaft als Ganzes aus.

¹ Der IPCC wurde 1988 von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) gegründet, um politische Entscheidungsträger mit regelmässigen wissenschaftlichen Evaluationen des Klimawandels, seiner Auswirkungen und zukünftigen Risiken zu versorgen und ihnen Strategien zur Anpassung und Abschwächung vorzulegen (englisch: *Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*).

² GIEC, 2013: Résumé à l'intention des décideurs, *Changements climatiques 2013: Les éléments scientifiques. Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [sous la direction de Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex et P.M. Midgley]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York (Etat de New York), Etats-Unis d'Amérique.

³ GIEC, 2014: *Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 S.

⁴ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. In Press, 40 ff.

Der 2. und 3. Teil des Berichts der 6. Runde, die 2022 veröffentlicht werden¹, zeigen die Folgen der Untätigkeit auf und verweisen auf die Notwendigkeit (ehrgeizigerer) Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Reduzierung der THG-Emissionen sowie auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, Massnahmen zu ergreifen. Die beobachteten und prognostizierten Auswirkungen und Risiken werden in einem Atlas dargestellt, der von der globalen auf eine eher regionale Ebene wechselt und so gezieltere und präzisere Informationen für lokale und regionale Entscheidungsträger bietet. Insbesondere im 3. Teil werden die Kosten sowie der wirtschaftliche Nutzen von politischen Massnahmen zum Klimaschutz dargestellt und aufgezeigt, dass das Know-how und die Instrumente zur Halbierung der THG-Emissionen bereits vorhanden sind. Es wird auch nachgewiesen, dass «das weltweit verfügbare Kapital- und Liquiditätsvolumen ausreicht, um den zu investierenden Betrag zu erreichen. Alles wird davon abhängen, ob die Regierungen und die internationale Gemeinschaft klare Signale aussenden, insbesondere durch die Annahme entschlossener finanzieller und politischer Massnahmen seitens des öffentlichen Sektors». Der Bericht zeigt auch, dass die bisherigen Massnahmen unzureichend sind und die THG-Emissionen dringend geändert werden müssen, da sie bis 2025 ihren Höchststand erreichen müssen, um die Klimakatastrophen, mit denen wir allmählich konfrontiert werden, zu begrenzen.²

Daher ist es wichtig, sowohl Massnahmen an der Quelle zu ergreifen (Reduktion der THG-Emissionen) als auch gleichzeitig die Auswirkungen vor Ort zu begrenzen (Anpassung an den Klimawandel), um auf diese Weise eine zufriedenstellende Lebensqualität für künftige Generationen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang erscheint ein entschlossenes Handeln auf allen Ebenen, von der internationalen bis zur lokalen, unerlässlich, ja sogar zwingend notwendig. Der IPCC betont in diesem Zusammenhang in seiner Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, dass die Stärkung der öffentlichen Politik auf regionaler und lokaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur globalen Begrenzung der globalen Erwärmung und ihrer Auswirkungen darstellen

wird³. Dies ist umso wichtiger, als der erste Teil des 6. Evaluationsberichts des IPCC (Bericht der Arbeitsgruppe I) davon ausgeht, dass ohne eine sofortige und massive Reduzierung der THG-Emissionen eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf etwa 1,5°C oder sogar 2°C schlichtweg unerreichbar ist⁴. Im 3. Teil, der im April 2022 veröffentlicht wurde, wird erklärt, dass die Welt bis zum Ende des Jahrhunderts auf eine Erwärmung von +3,2°C zusteckt, wenn die derzeitigen politischen Massnahmen nicht verstärkt werden, weshalb es für alle Länder, einschliesslich der Schweiz, umso dringlicher ist, ihre Ambitionen zu erhöhen.

1.2. Internationaler Rahmen

Um die schädlichsten Folgen des Klimawandels zu verhindern, haben sich 196 Länder Ende 2015 auf ein verbindliches Instrument geeinigt, das als Pariser Abkommen bekannt ist⁵. Die 3 Hauptziele des Pariser Abkommens bestehen darin, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2°C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen, vorzugsweise auf 1,5°C, die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel zu stärken und die Finanzströme in eine Entwicklung mit geringem THG-Ausstoss zu lenken.

Das Pariser Abkommen legt insbesondere fest, dass in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen Emissionsquellen und Kohlenstoffsenken erreicht werden muss (Art. 4 Abs. 1) damit werden die Grundzüge der langfristigen Klimastrategien festgelegt. In Fortführung des im Kyoto-Protokoll von 1997 festgelegten Prinzips der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung fordert das Pariser Abkommen die Industrieländer auf, weiterhin eine Führungsrolle zu übernehmen, insbesondere «durch die Übernahme absoluter Emissionsreduktionsziele» (Art. 4 Abs. 4) und durch «Mobilisierung von Mitteln zur Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen aus einer breiten Palette von Quellen» (Art. 9 Abs. 3). In Anbetracht dessen sind alle Vertragsparteien des Pariser Abkommens unter anderem dazu verpflichtet, ein Ziel für die Reduzierung der THG-Emissionen, die sogenannten *nationally determined contributions* (*national festgelegten Beiträge*) (NDCs), mitzuteilen (Art. 4 Abs. 2).

¹ IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, 40 ff. und IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf>) (27.04.2022).

² IPCC, 2022, The evidence is clear: the time for action is now. We can halve emissions by 2030 – IPCC, (<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/04/IPCC-AR6-WG-III-PressRelease-French.pdf>) (27.04.2022).

³ IPCC, 2018: Summary for Policymakers, S. 30. In: *Global Warming of 1,5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 ff.

⁴ IPCC, 2021, Climate change widespread, rapid, and intensifying – IPCC, (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_fr.pdf) (25.08.2021).

⁵ Nations Unies, 2015: Accord de Paris, (https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf) (12.04.2021); [=Klimaübereinkommen; SR 0.814.012].

Die 26. Konferenz der Vertragsparteien der UN-Rahmenkonvention für den Klimawandel (COP26) fand vom 31. Oktober bis zum 12. November 2021 in Glasgow statt. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten die Vertragsparteien den Glasgower Klimapakt, der zu mehr Ehrgeiz bei der Emissionsreduzierung aufruft und alle Unterzeichnerstaaten auffordert, bis Ende 2022 ihre Reduktionsziele (NDC's) für 2030 zu überprüfen. Um die Erwärmung auf 1,5°C zu begrenzen, müssen die weltweiten Emissionen bis 2030 um 45% gegenüber dem Stand von 2010 gesenkt werden. Die Vertragsparteien der Rahmenkonvention sind daher aufgerufen, ihre Ambitionen unter Berücksichtigung ihrer Verantwortlichkeiten, Kapazitäten und des jeweiligen Kontexts zu erhöhen. Da die Schweiz ein hoch entwickeltes Land ist, wird von ihr erwartet, dass sie dieses Reduktionsziel um 45% übertrifft.

Neben dem Pariser Abkommen markiert auch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung die Bedeutung des Klimaschutzes. Die Agenda 2030 wurde 2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet und umfasst 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs), die universell gültig sein sollen. Für den Klimaschutz gibt es ein eigenes Ziel (SDG 13), das die Staaten auffordert, Sofortmassnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen zu ergreifen und diese in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einzubeziehen (Ziel 13.2). Die Schweiz setzt die Agenda 2030 hauptsächlich durch die Strategie Nachhaltige Entwicklung um¹.

Das Ziel, das sich die Europäische Union (EU) gesetzt hat, steht im Mittelpunkt ihres Green Deals für Europa, den die Europäische Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestellt hat. Dieser europäische Green Deal soll den Institutionen der Union, insbesondere der Europäischen Investitionsbank, einen wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Rahmen für umfangreiche Investitionen in strategische Infrastruktur und wirtschaftliche Aktivitäten bieten, die einen erheblichen Einfluss auf die Bekämpfung des Klimawandels und die Bewältigung seiner Folgen haben². Er besteht aus einer Reihe von Massnahmen, welche die EU mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verpflichten soll³. Zu den Initiativen des Green Deal gehört ein Paket von Gesetzesvorschlägen mit dem Namen «Anpassung an Ziel 55» (englisch: *Fit for 55*), das die Überarbeitung der hauptsächlich Klima-, Energie- und Verkehrsgesetze betrifft und dazu beitragen soll, das Ziel der EU zu erreichen, die THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 55% im Vergleich zum Stand von 1990 zu senken. Diese Gesetzesvorschläge wurden im Juli 2021 von der Europäischen Kommission vorgelegt und werden derzeit in verschiedenen Poli-

¹ EDA, 2020, Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, (<https://www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>) (12.04.2021).

² Commission européenne, 2021: Un pacte vert pour l'Europe, (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr) (12.04.2021).

³ Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Pacte vert pour l'Europe, (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/>) (16.05.2022).

tikbereichen wie Umwelt, Energie, Verkehr sowie Wirtschaft und Finanzen diskutiert⁴. Der zweite Teil des Deals besteht aus Instrumenten (Strategien, Aktionspläne, ein [finanzieller und technischer] Mechanismus für einen fairen Übergang usw.), die seit Januar 2020 nacheinander vorgelegt und verabschiedet wurden und sich mit unterschiedlichen, aber komplementären Themen befassen: Biodiversität, Industrie, gerechter [sozialer] Übergang, Energiesanierung, Wälder usw.

Am 30. Juni 2021 hat der Rat der Europäischen Union und davor am 24. Juni 2021 das Europäische Parlament mit 442 Ja-Stimmen, 203 Nein-Stimmen und 51 Enthaltungen das Europäische Klimagesetz⁵ verabschiedet. Durch diese Gesetzgebung wird die politische Verpflichtung des Europäischen Green Deals⁶, der besagt, dass die EU bis 2050 klimaneutral werden soll, in eine verbindliche Verpflichtung umgewandelt. Sie bietet den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen der Union die Rechtssicherheit und Berechenbarkeit, die sie benötigen, um diesen Übergang zu planen. Nach 2050 wird die EU negative Emissionen anstreben⁷.

Länder wie z. B. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan, Kanada, die skandinavischen Länder, Südafrika oder die USA haben gemäss dem Pariser Abkommen ebenfalls langfristige Klimastrategien beim UNO-Klimasekretariat eingereicht. Die meisten von ihnen bekräftigen darin ihren Willen, weitgehend oder sogar vollständig auf fossile Energieträger wie Erdöl, Erdgas oder Kohle zu verzichten oder bis spätestens Mitte des Jahrhunderts Netto-Null-Emissionen zu erreichen.

1.3. Bundesrahmen

1.3.1. Das CO₂-Gesetz

Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) und die Verordnung vom 30. November 2012 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Verordnung; SR 641.711) sind die wichtigsten Rechtsgrundlagen, auf denen die Klimapolitik des Bundes beruht. Sie legen die Ziele, die Instrumente sowie die Zuständigkeiten für die Umsetzung und Durchführung fest. Sie konkretisieren die internationalen Verpflichtungen zur Klimapolitik im nationalen Recht.

Das derzeit geltende CO₂-Gesetz konzentriert sich auf die Reduktion der THG-Emissionen bis 2020 gemäss der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2014–2020).

⁴ Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, 2022: Ajustement à l'objectif 55, (<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>) (16.05.2022).

⁵ Das Gesetz ist am 29. Juli 2021 in Kraft getreten.

⁶ Das Europäische Klimagesetz ist neben dem Ziel-55-Anpassungspaket und den «sektorielles» Strategien und anderen Instrumenten der dritte «Teil» des Green Deals.

⁷ Règlement (UE) 2021-1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) N° 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»), JO n° L 243 du 9 juillet 2021.

Dieses beinhaltet auch das Ziel der Anpassung an den Klimawandel. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat bereits 2012 die Voraussetzungen für eine koordinierte Anpassung geschaffen. Seine Anpassungsstrategie stellt die Anpassungsziele vor, beschreibt die wichtigsten Herausforderungen und legt vorrangige Handlungsfelder fest¹. 2014 hat der Bundesrat einen ersten Aktionsplan zur Umsetzung dieser Strategie für den Zeitraum 2014–2019 festgelegt². Am Mittwoch, 19. August 2020, hat der Bundesrat den zweiten Aktionsplan zur Anpassung an den Klimawandel für den Zeitraum 2020–2025³ verabschiedet.

Zu diesem klimaspezifischen Instrument kommen die Massnahmen des Bundes in anderen sektoriellem Politiken und Gesetzgebungen (insbesondere Umwelt, Mobilität, Wasser, Energie, Landwirtschaft oder Forst- und Holzwirtschaft) hinzu, die ebenfalls zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen⁴.

1.3.2. Revision des CO₂-Gesetzes

Die Schweiz hat das Klimaübereinkommen von Paris, dessen Ziel die Halbierung der THG-Emissionen bis 2030 (gegenüber 1990) ist, am 6. Oktober 2017 ratifiziert.

Die Umsetzung des Reduktionsziels von 50% bis 2030 auf nationaler Ebene erfordert eine Totalrevision des CO₂-Gesetzes. Ziel dieser Überprüfung ist es unter anderem, den globalen Temperaturanstieg deutlich unter 2°C oder sogar auf 1,5°C zu begrenzen, die Anpassungsfähigkeit zu erhöhen und die Finanzströme klimaverträglich zu gestalten (hier finden sich die 3 Hauptziele des Pariser Abkommens wieder).

Am 25. September 2020 wurde eine erste Revision des Gesetzes von der Vereinigten Bundesversammlung verabschiedet. Sie unterlag dem Referendum und wurde vom Volk in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 abgelehnt.

In Bezug auf die Emissionsreduktion sah die Revision des CO₂-Gesetzes vom 25. September 2020 vor, die in der aktuellen Gesetzgebung vorgesehenen Vorkehrungen durch verschiedene Instrumente zu verstärken und zu ergänzen, um das für 2030 gesetzte Ziel zu erreichen⁵.

In Bezug auf die finanziellen Aspekte sah das revidierte Gesetz vom 25. September 2020 die Schaffung des Klimafonds vor,

¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder: erster Teil der Strategie des Bundesrates vom 2. März 2012, Bern (BAFU) 2012.

² Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2014–2019: zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014, Bern (BAFU) 2014.

³ Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz: Aktionsplan 2020–2025, Bern (BAFU) 2020.

⁴ Siehe insbesondere: Klimastrategie Landwirtschaft, BLW 2011; Energiestrategie 2050, BFE 2018; Strategie nachhaltige Entwicklung 2030 (SNE 2030); Waldpolitik, BAFU (2013).

⁵ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz revidiert; BBI 2020 7607).

um insbesondere Massnahmen aus dem Gebäudeprogramm, Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie Innovationen zugunsten des Klimaschutzes zu fördern.

Diese Ablehnung in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 ist als Ablehnung der vorgeschlagenen Massnahmen und nicht des Klimaschutzes zu interpretieren, wie Umfragen im Anschluss an die Abstimmung gezeigt haben⁶. Diesen zufolge ist eine Mehrheit des Volkes der Ansicht, dass entschieden gegen den Klimawandel vorgegangen werden muss, da dieser schwere Schäden und hohe Kosten verursacht⁷.

Um ein Regulierungsvakuum zu vermeiden, hat das Parlament am 17. Dezember 2021 beschlossen, die unbestrittenen Instrumente des CO₂-Gesetzes sowie das Reduktionsziel der Schweiz bis Ende 2024 zu verlängern, woraufhin der Bundesrat die entsprechende Revision der CO₂-Verordnung verabschiedete⁸.

Für die Zeit nach 2024 hat der Bundesrat am 17. Dezember 2021 einen neuen Entwurf zur Gesamtrevision des CO₂-Gesetzes in die Vernehmlassung gegeben, die am 4. April 2022 endete⁹.

Die Unsicherheiten in Bezug auf die Entwicklungen der nationalen Klimapolitik und ihrer Instrumente, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung, unterstreichen noch mehr die Notwendigkeit der Umsetzung von Klimastrategien auf kantonaler und kommunaler Ebene, die durch eine nachhaltige Finanzierung unterstützt werden. Denn es ist von entscheidender Bedeutung, dass jede Ebene in ihrem Zuständigkeitsbereich ihren Teil zum Klimaschutz und zur Anpassung beiträgt.

1.3.3. Langfristige Klimastrategie des Bundes

Das Pariser Abkommen verlangt von seinen Vertragsparteien auch die Entwicklung einer langfristigen Klimastrategie. 2019 gab der Bundesrat im Rahmen der Diskussionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen seine Entscheidung bekannt, sein Ziel für die Reduktion der THG-Emissionen bis 2050 auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse nach oben zu korrigieren¹⁰. Am 28. August 2019 präzisierte er dieses Ziel und beschloss, dass die Schweiz bis 2050 nicht mehr THG in die Atmosphäre freisetzen darf, als natürliche und künstliche Senken aufzunehmen und spei-

⁶ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Erläuternder Bericht vom 17. Dezember 2021 zum Vernehmlassungsentwurf für die Revision des CO₂-Gesetzes, S. 5 (17.12.2021).

⁷ Für eine Zusammenfassung der Konsequenzen des Neins zum CO₂-Gesetz, vgl. Website des BAFU (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/totalrevision-co2-gesetz/auslaufende-massnahmen.html>) (09.08.2021).

⁸ Für weitere Informationen zu dieser Revision: Website des BAFU (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-88623.html>) (10.08.2022).

⁹ Für weitere Informationen zu dieser Revision: Website des BAFU (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86492.html>) (10.08.2022).

¹⁰ Priorités de la Suisse pour la 74^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, DFAE, 2019.

chern können¹. Die Menge der unvermeidbaren Emissionen in den Bereichen Industrie, Abfall und Landwirtschaft müssen durch Speicherung in natürlichen und künstlichen Senken «neutralisiert» werden. So soll bis zu diesem Zeitpunkt eine Netto-Null-Emission erreicht werden. Mit dem Ziel der Netto-Null-Emissionen trägt der Bundesrat den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen des IPCC Rechnung, wonach bereits bei einer durchschnittlichen Erwärmung von 1,5°C mit schwerwiegenden Auswirkungen auf den Menschen und die Biodiversität zu rechnen ist².

Der Bundesrat konkretisierte diese Verpflichtung in seiner langfristigen Klimastrategie vom 27. Januar 2021, die den Weg zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 aufzeigt und 10 strategische Grundsätze formuliert, denen die klimapolitischen Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden in den kommenden Jahren folgen sollen³. Die im Herbst 2020 veröffentlichten Energieperspektiven 2050+ des Bundesamts für Energie (BFE) bilden ebenfalls eine wichtige Grundlage für die Klimastrategie der Schweiz⁴.

1.3.4. Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscherinitiative)»

Am 27. November 2019 wurde vom Verein Klimaschutz Schweiz die Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» eingereicht. Diese Initiative zielt darauf ab, den Klimaschutz sowie das Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 in der Bundesverfassung zu verankern⁵. Der Bundesrat hat am 2. September 2020 einen direkten Gegenentwurf zur Initiative eingereicht⁶.

Am 25. April 2022 verabschiedete die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative in Form eines Rahmengesetztes, dessen Ziele in Gesetzen, in denen Massnahmen festgelegt

¹ Bundesrat, Medienmitteilung vom 28. August 2019: *Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050*, in Confédération suisse, Berne (2019), (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76206.html>) (12.04.2021).

² GIEC, 2019: Résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions, dans *Réchauffement planétaire de 1,5°C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux pré-industriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* [publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor et T. Waterfield].

³ Conseil fédéral, rapport du 27 janvier 2021 sur la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

⁴ OFEN, Perspectives énergétiques 2050+: résumé des principaux résultats, Berne (2020).

⁵ Verein Klimaschutz Schweiz, Erläuternder Bericht der Initiantinnen und Initianten zur Volksinitiative für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative), Zürich (2019) (<https://gletscher-initiative.ch/fr/>) (13.04.2021).

⁶ Bundesrat, Medienmitteilung vom 2. September 2020: *Initiative pour les glaciers: le Conseil fédéral ouvre la consultation sur le contre-projet direct*, in Confédération suisse, Berne (2020), (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-80266.html>) (12.04.2021).

werden, und in erster Linie im CO₂-Gesetz, umzusetzen sind.⁷ Der Bundesrat hat am 3. Juni 2022 zum indirekten Gegenentwurf der Kommission Stellung genommen.⁸ Am 24. Juni 2022 hat sich die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates ebenfalls für den indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative ausgesprochen⁹.

1.3.5. Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen

Ein letzter interessanter Beitrag auf Bundesebene, der hier zu nennen ist, ist die Vollzugsverordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Schweizer Unternehmen, zu welcher der Bundesrat am 30. März 2022 das Vernehmlassungsverfahren eröffnete. Diese Verordnung präzisiert die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Berichterstattung über nichtfinanzielle Belange. Sie sieht die verbindliche Umsetzung der international anerkannten Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Klimaberichterstattung (Task Force on Climate-related Financial Disclosures [TCFD]) durch Schweizer Grossunternehmen vor¹⁰.

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht fest, dass je mehr, relevanter und vergleichbarer die Risiken und Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von Schweizer Grossunternehmen auf das Klima publiziert werden, Investoren und Investoren, Kundinnen und Kunden, Versicherte Personen, Politikerinnen und Politiker und Aufsichtsbehörden umso besser informierte Entscheide treffen können. Dies kann dazu beitragen, die Finanzströme gemäss den internationalen Verpflichtungen der Schweiz in klimaverträglichere Aktivitäten zu lenken und damit die THG-Emissionen zu reduzieren¹¹.

1.4. Rolle der Kantone

Der Vollzug des CO₂-Gesetzes fällt hauptsächlich in die Zuständigkeit des Bundes, mit der wichtigen Ausnahme der Artikel 9 (Massnahmen an Gebäuden) und 41 (Aus- und Weiterbildung), die den Kantonen eine wichtige Rolle in den Bereichen energetische Massnahmen an Gebäuden und

⁷ Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022, FF 2022 1536

⁸ Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050, Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022, Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 2022, FF 2022 1540

⁹ Medienmitteilung der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 24.06.2022 (<https://www.parlement.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20210055>) (09.08.2022).

¹⁰ Bundesrat, Mitteilung vom 30. März 2022: *Bundesrat eröffnet Vernehmlassung über Verordnung zur Klimaberichterstattung von grossen Unternehmen*, in Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern (2022), (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87790.html>) (15.05.2022).

¹¹ Eidgenössisches Finanzdepartement, Erläuternder Bericht vom 30. März 2022 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange, S. 11, Kap. 4.3.

Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern zuweisen.

Der helvetische Föderalismus und der Querschnittscharakter der Klimapolitik stärken die Rolle der Kantone und der Gemeinden zusätzlich. Die Kantone haben nämlich ausschliessliche oder geteilte Zuständigkeiten in einer ganzen Reihe von Bereichen der öffentlichen Politik, die sich auf die Erreichung der Ziele der Emissionsminderung und der Anpassung an den Klimawandel auswirken: Energie, Mobilität, Raumplanung, Abfallbewirtschaftung, Umweltschutz, Landwirtschaft usw. In all diesen Bereichen stellt die langfristige Strategie des Bundes den Grundsatz auf, dass «Bund und Kantone ihre Planungsaktivitäten auf die Erreichung von Netto-Null ausrichten» (6. Grundsatz).

Den Kantonen und Gemeinden kommt beim Aufbau einer ökologischeren Gesellschaft in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Institutionen, Unternehmen, Verbänden und der Bevölkerung eine entscheidende Rolle zu. Die allgemeinen Ziele zur Senkung der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel können nur durch die Anstrengungen aller Kantone erreicht werden, da ihre Rolle bei dieser gemeinsamen Aufgabe von entscheidender Bedeutung ist.

Die Kantone sind sich ihrer Verantwortung vollkommen bewusst und haben nicht auf die Revision des CO₂-Gesetzes gewartet, um die Führung zu übernehmen und ihre Rolle in allen Bereichen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, wahrzunehmen, sei es durch ihre Energiestrategie, den Ausbau der Mobilitätsinfrastrukturen oder Massnahmen zum Schutz der Umwelt oder der Biodiversität. Seit etwa 5 Jahren haben fast alle Kantone Klimastrategien oder Klimapläne entwickelt, mit denen diese sektoriellen Strategien gestärkt, unterstützt und gefördert werden sollen. Dies trifft beispielsweise auf die Kantone Genf, Waadt, Freiburg, Bern, Basel-Landschaft, Zürich und Luzern zu. Die überwiegende Mehrheit der kantonalen Regierungsprogramme hat ein Ziel im Zusammenhang mit dem Klima integriert.

Angeregt durch Volksinitiativen und parlamentarische Motivationen wurden in einigen Kantonen Schritte eingeleitet, um den Klimaschutz sowie Reduktions- und Anpassungsziele in den Kantsverfassungen zu verankern (Bern, Luzern, Basel-Landschaft, Waadt, Glarus, Appenzell-Ausserrhoden). Der Kanton Genf ist der erste Kanton, der seit 2012 über einen Verfassungsartikel zum Klima verfügt (Art. 158 KV/GE). Die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich haben zum Beispiel kürzlich mit 67,1% Ja-Stimmen der Aufnahme eines Verfassungsartikels zugestimmt, der dem Kanton und den Gemeinden den Auftrag erteilt, sich für die Begrenzung des Klimawandels und seiner Auswirkungen einzusetzen. Der Kanton Wallis hat durch einen Beschluss des Staatsrats vom 2. Juni 2022 die öffentliche Vernehmlassung zu seinem Vorentwurf für ein Klimagesetz eingeleitet. Ähnlich wie der Freiburger Gesetzentwurf legt der Text Klimaziele fest und

bietet eine Rechtsgrundlage zur Unterstützung der notwendigen Massnahmen. Die kantonalen Klimaziele werden an die des Bundes angeglichen. Der Kanton verpflichtet sich auch, seine indirekten Emissionen stark zu reduzieren sowie die Beherrschung der Auswirkungen des Klimawandels zu verbessern. Die direkten Emissionen der Kantonsverwaltung Wallis sollen bis 2040 auf Netto-Null reduziert werden. Der Vorentwurf des Gesetzes sieht die Erstellung eines kantonalen Klimaplans vor, in dem Massnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel festgelegt werden. Zur Finanzierung von Grossprojekten schlägt der Staatsrat die Bildung einer Klimareserve mit einer Anfangsdotierung von 150 Mio. Franken aus dem Staatsvermögen vor.

Darüber hinaus arbeiten die Kantone aktiv und freiwillig miteinander zusammen. Die kantonale Koordination rund um das Thema Klima ist bereits aktiv und wird laufend verstärkt. Auf Bundesebene finden im Rahmen einer vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) geleiteten Koordinationskonferenz halbjährliche Treffen aller Schweizer Kantone zum Thema Anpassung an den Klimawandel statt. Speziell im Energiebereich vereint die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) ebenfalls alle Kantone, um die Zusammenarbeit in Energiefragen zu koordinieren und die gemeinsamen Interessen der Kantone zu vertreten. Auf der Ebene der lateinischen Kantone gibt es eine Koordination auf der Ebene der für die Klimapläne zuständigen Einheiten, die sich in regelmässigen Treffen konkretisiert, die zusätzlich zur Westschweizer Konferenz der Vorsteher der Umweltämter (CREPE) stattfinden. Diese Koordination resultiert unter anderem in gemeinsamen Projekten, darunter zuletzt die Schaffung einer gemeinsamen Kommunikationsplattform der Westschweizer Kantone (geplante Eröffnung im September 2022).

1.5. Regierungsprogramm des Kantons Freiburg

1.5.1. Legislaturperiode 2017–2021

Der Staatsrat hat das Klima zu einer der Herausforderungen der Legislaturperiode 2017–2021 gemacht und unter anderem erklärt, dass er «eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (Kampf gegen Hochwasser und schädliche Organismen, Anpassung der Waldbestände, Wasservorkommen usw.) ausarbeiten [muss]»¹. In diesem Sinne hat er zwei Ziele definiert, auf die er seine Klimapolitik bei seinem ganz dem Klimathema gewidmeten Arbeitstag im November 2019 stützen wird:

¹ Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021, Staat Freiburg, SK 2017.

- > Sicherstellen der Anpassungsfähigkeit des Kantonsgebiets an den Klimawandel;
- > Aufgabe der Abhängigkeit von fossiler Energie und Halbierung der THG-Emissionen bis 2030. Bis im Jahr 2050 soll der Kanton Freiburg die Klimaneutralität erreichen, womit er sich an die Ziele des Bundes anpasst (*siehe Kapitel 1.3.3*).

1.5.2. Legislaturperiode 2022–2026

Das Programm für die neue Legislaturperiode enthält 5 strategische Achsen, von denen sich die dritte auf den ökologischen Wandel bezieht. Es geht für den Freiburger Staatsrat darum, eine Klimapolitik umzusetzen, die unseren Lebensraum bewahrt, und das Energie- und Mobilitätsmanagement im Sinne der Nachhaltigkeit und zum Wohle der Freiburger Bevölkerung anzupassen. Der Klimaplan und die Resourcenschonung sind ein Hauptelement dieser Achse. Das Thema bleibt also mehr denn je aktuell und der Staatsrat ist weiterhin von der Notwendigkeit der beiden oben genannten Ziele, die er sich 2019 setzte, überzeugt.

1.6. Kantonale parlamentarische Vorstösse

Zum Thema Klima wurden nacheinander mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht. In chronologischer und nicht erschöpfender Reihenfolge sind zu nennen:

- > Resolution 2019-GC-15 *Resolution für das Klima*;
- > Anfrage 2019-CE-19 *Was macht der Kanton Freiburg für das Klima?*;
- > Motion 2019-GC-44 (siehe weiter unten) *Kantonale gesetzliche Grundlage für Klima und Umwelt*;
- > Postulat 2019-GC-45 *Klimaschutz in Land- und Forstwirtschaft*;
- > Postulat 2019-GC-75 *Klimaschutzmassnahmen im Bereich der Mobilität*;
- > Resolution 2019-GC-143 *Generalstände des Klimas für den Kanton Freiburg*;
- > Postulat 2019-GC-169 «*ESG & Klima* – Investmentstrategie der Pensionskasse des Staatpersonals Freiburg PKSPF»;
- > Motion 2020-GC-9 *Klimaschutz/Schutzartikel in die Verfassung*;
- > Volksmotion 2020-GC-83 (siehe weiter unten) *500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnahmen im Kanton Freiburg*;
- > Motion 2020-GC-111 *Anpassung der Wälder angesichts von Borkenkäfer und Klimawandel*;
- > Postulat 2020-GC-185 *Klimaneutrales Kantonsparlament*;
- > Anfrage 2021-CE-46 *Auswirkungen von Lastwagen auf Verkehrssicherheit, Klima und Lärm: Regelmässiges Überschreiten der Höchstgeschwindigkeit*;

- > Anfrage 2021-CE-48 *Strategie im Lebensmittelbereich, Klimaplan und Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg: Wo bleibt die Kohärenz?*;
- > Resolution 2021-GC-124 *Klimanotstand*;
- > Resolution 2021-GC-125 *Der Grosse Rat deklariert die Dringlichkeit der Bedrohung unseres Lebensraums und der Biodiversität durch die Klimaerwärmung und der zugrunde liegenden Umweltverschmutzung und favorisiert Lösungen, welche auf die Dimensionen der Nachhaltigkeit Rücksicht nehmen*;
- > Anfrage 2022-CE-34 *Ein wissenschaftlicher Ausschuss zur Begleitung der Klimastrategie des Kantons Freiburg?*;
- > Anfrage 2022-GC-53 *Kantonaler Klimaplan KKP – Strategie und Massnahmenplan 2021/2026 – Blackout*;
- > Motion 2022-GC-93 *Nachhaltige Investitionen bei der Pensionskasse des Staates*;
- > das Postulat 2022-GC-98 *Auf dem Weg zur Berücksichtigung von THG-Emissionen bei staatlichen Investitionen*;
- > Motion 2022-GC-99 *Fonds für die CO₂-Sequestrierung und -Reduktion CO₂*.

Die Motion 2019-GC-44 ist besonders wichtig, da die Motionsnärinnen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Klima- und Umweltschutz verlangen, sei es durch die Schaffung eines gemeinsamen Gesetzes, durch gesonderte Texte oder zumindest durch die Regelung des Klimaschutzes in der jeweiligen sektoriellen Gesetzgebung. Die Klimabestimmungen müssen mindestens enthalten:

- > die Festlegung eines kantonalen Klimaziels;
- > die gesetzliche Grundlage für die Schaffung eines kantonalen Klimaplans, der die verschiedenen betroffenen Bereiche abdeckt und koordiniert;
- > die Schaffung eines Mechanismus zur Finanzierung der aus der Strategie resultierenden Massnahmen.

In seiner Antwort vom 26. November 2019 auf die Motion befand der Staatsrat, dass eine formelle Verankerung des Klimaplans im kantonalen Recht ein wirksames Mittel wäre, um die Strategie dauerhaft festzulegen, sie verbindlich zu machen und ihre Legitimität zu stärken. Der Staatsrat äusserte auch den Wunsch, die Zweckmässigkeit der Einrichtung eines Klimafonds zu prüfen. Aus diesen Gründen schlug er dem Grossen Rat vor, die Motion 2019-GC-44 anzunehmen. Am 25. Juni 2020 erklärte der Grossen Rat diese Motion erheblich und beauftragte den Staatsrat mit der Aufnahme der Gesetzgebungsarbeiten, um dem Grossen Rat einen Entwurf eines kantonalen Klimagesetzes vorzulegen. Dies ist der Zweck der vorliegenden Botschaft.

Unter den besonderen parlamentarischen Geschäften wurde am 25. Mai 2020 die Volksmotion mit dem Titel *500 Millionen für Klima- und umweltfreundliche Massnahmen im Kanton Freiburg* (2020-GC-83) eingereicht. Diese Volksmotion, die von der Jugendbewegung *Klimastreik Freiburg* und dem Verein *Klima-Grosseltern Freiburg* lanciert wurde, schlägt vor,

500 Millionen Franken aus dem Kantonsvermögen zu entnehmen. Diese Summe muss innerhalb von 10 Jahren nach der Verabschiedung des Gesetzes, das diese Ausgaben einführt, investiert werden. Das Ziel dieser Motion ist es, eine konstruktive und konkrete Antwort auf eine Häufung von Krisen zu geben, indem sie Massnahmen vorschlägt, welche die unerlässliche Senkung der durch fossile Energien verursachten Kohlenstoffemissionen begünstigen und gleichzeitig eine sofortige Unterstützung der Freiburger Wirtschaft nach der durch das Coronavirus verursachten Krise ermöglichen, und zwar mit dem Ziel, eine maximale Wirkung dieser Massnahmen zu erzielen. Die Motion ist auch eine Aufforderung an den Grossen Rat, angesichts der Folgen der ökologischen und sozioökonomischen Krisen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie rasch Verantwortung zu übernehmen. Die Motionäre erinnern in diesem Zusammenhang an die Resolution des Grossen Rates vom 6. Februar 2019, in der «... der Staatsrat aufgefordert wird, die notwendigen finanziellen Mittel für die Reduktion der Kohlenstoffemissionen bereitzustellen ...».

In seiner Antwort vom 8. Juni 2021 gibt der Staatsrat an, die von den Motionäinnen und Motionären verspürte Dringlichkeit gegenüber der Klimaproblematik und das daraus folgende Anliegen zu verstehen, dieses Thema als oberste Priorität der Finanzpolitik des Kantons zu behandeln. Damals war er der Ansicht, dass die bereits vorhandenen, geplanten oder in der Entwicklung befindlichen politischen Massnahmen sowie die Beträge, die dafür bereitgestellt werden oder werden sollen, das in der Volksmotion festgelegte finanzielle Ziel bereits erfüllten und führte zudem aus, dass damit zusätzliche Bemühungen nicht ausgeschlossen würden. Zudem wies er darauf hin, dass dies zusätzliche Anstrengungen nicht ausschliesse. In der Tat erinnerte der Staatsrat daran, dass er insbesondere in den Bereichen Biodiversität, Landwirtschaft, Wald, Wasser, öffentlicher Verkehr, sanfte Mobilität und nachhaltige Entwicklung über einen Zeitraum von 5 Jahren einen Betrag von 486,74 Millionen Franken eingesetzt hat und erklärte, er diskutiere derzeit über die Möglichkeit, über denselben Zeitraum insgesamt einen Betrag von 557,84 Millionen Franken zu bewilligen. Hinzu kam ein Investitionskredit für die energetische Sanierung des staatlichen Immobilienbestands, der dem Grossen Rat bis Ende des Jahres vorgelegt werden sollte. Aus diesen Gründen hatte der Staatsrat vorgeschlagen, die Motion abzulehnen und gleichzeitig den Grossen Rat aufzufordern, die in Entwicklung befindlichen Strategien zu unterstützen, die zum Schutz der Umwelt und des Klimas beitragen werden. Am 10. September 2021 lehnt das Parlament die Berücksichtigung dieser Motion ab und verabschiedet am selben Tag die Gewährung des Verpflichtungskredits für die Umsetzung des KKP.

Eine dritte Motion muss hier erwähnt werden, es handelt sich um die Motion 2022-GC-99 über die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Massnahmen zur CO₂-Seques-

trierung und -Reduktion. Darin stellen die Motionäre fest, dass die Lebensdauer von CO₂ relativ lang ist (> 500 Jahre) und dass die Reduktion der Emissionen an der Quelle allein nicht ausreicht, um die Auswirkungen der globalen Erwärmung zu bekämpfen. Daraus folgt, dass ihrer Meinung nach CO₂ sequestriert und gespeichert werden muss, um die Konzentration in der Atmosphäre zu verringern und so die Auswirkungen des Klimawandels zu reduzieren. Die Mittel des Fonds, dessen Einrichtung zu diesem Zweck beantragt wird, sollen einerseits zur Finanzierung von Massnahmen zur Revitalisierung natürlicher Standorte (Moore, Auen, Wälder usw.) und andererseits zur Entwicklung von Technologien zur Emissionssequestrierung und -reduktion durch Freiburger Hochschulen und Unternehmen sowie zur Unterstützung der Landwirtschaft im Hinblick auf die Erhaltung der Böden bereitgestellt werden.

1.7. Klima und nachhaltige Entwicklung

Der Kampf gegen den Klimawandel ist eines der 17 Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, wird aber von vielen institutionellen Akteuren gesondert und umfassend behandelt, da er einen spezifischen und dringlichen Charakter hat. Der Staat Freiburg hat sich für eine Strategie der nachhaltigen Entwicklung entschieden, die der Staatsrat bereits angenommen und der Grossen Rat verabschiedet hat und die in Bezug auf die Klimapolitik weitgehend auf den kantonalen Klimaplan verweist.¹

Die Bekämpfung des Klimawandels und die Anpassung an solche Veränderungen, die in der Agenda 2030 (Ziel für nachhaltige Entwicklung 13, abgekürzt SDG 13) und in sektoriellen Politiken wie der Energie- und Mobilitätspolitik festgelegt ist, wird somit durch den vorliegenden Gesetzesentwurf konkretisiert. Als wichtiger Faktor der nachhaltigen Entwicklung muss die Klimapolitik unter Berücksichtigung der aktuellen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen gestaltet werden, wie es der Entwurf des Klimagesetzes in Artikel 3 Abs. 1 Bst. d vorsieht. Umgekehrt werden einige der Massnahmen der Strategie für nachhaltige Entwicklung zur Verringerung der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen (Energieeffizienz, Kreislauf- und verantwortungsvolle Wirtschaft, nachhaltige Urbanisierung usw.).

Auf organisatorischer Ebene entspricht die Aufteilung der kantonalen Strukturen weitgehend derjenigen auf Bundesebene, die ihrerseits auf einem politischen Willen beruht und für die Klimathematik auf den gesetzlichen Bestimmungen des CO₂-Gesetzes basiert, wonach die Vollzugsbehörde für das genannte Gesetz das BAFU ist.

¹ Siehe Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg 2021–2031, RUBD/heute RIMU 2020

So ist auf kantonaler Ebene die für das Klima zuständige Sektion in das Amt für Umwelt (AfU) integriert, ebenso wie die Klimaabteilung Teil des BAFU ist; die Energieaspekte werden auf kantonaler Ebene im Amt für Energie (AfE) bzw. im Bundesamt für Energie (BFE) behandelt. Auf Bundesebene ist die Thematik der nachhaltigen Entwicklung dem Amt für Raumentwicklung (ARE) zugeordnet, aber auch direkt dem Bundesrat über zwei Delegierte des Bundesrates für die Agenda 2030. Auf kantonaler Ebene ist diese Thematik dem Generalsekretariat der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zugeordnet.

1.8. Vom Staat unternommene Aktivitäten

1.8.1. Sektorielle und sektorübergreifende Politiken, die zu den Klimazielen beitragen

Verschiedene klimaschonende Aktionen und Massnahmen wurden bereits vom Staatrat sowie von den kantonalen Verwaltungseinheiten im Rahmen mehrerer bereits bestehender sektorieller und sektorübergreifender Politiken unternommen, die von eigenen Finanzierungen profitieren. Dazu gehören die Strategie Nachhaltige Entwicklung, das Gebäudeprogramm, der Sachplan Velo, die Park-and-Ride-Anlagen, der Sachplan Gewässerbewirtschaftung, die Biodiversitätsstrategie (in Ausarbeitung) oder verschiedene Projekte in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft wie die Bewässerungsprojekte, der Aktionsplan zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft oder der Aktionsplan zur Förderung des Bio-landbaus im Kanton Freiburg. Da es nicht die Aufgabe dieser Botschaft ist, alle diese Politiken im Detail zu beschreiben, werden im Folgenden nur einige Beispiele erläutert.

Der Staatrat hat 2017 das Freiburger Gebäudeprogramm entwickelt, dessen Ziel es ist, den Energieverbrauch von Gebäuden zu senken und einen grossen Teil der fossilen Energien (Heizöl und Gas), die zur Beheizung genutzt werden, durch den Einsatz erneuerbarer Energien zu ersetzen.¹

Das Gebäudeprogramm wird sowohl aus den Erträgen der eidgenössischen CO₂-Abgaben (Globalbeiträge) über den kantonalen Energiefonds als auch durch kantonale Beiträge finanziert. Es subventioniert energetische Sanierungsprojekte im Gebäudebereich, führt Pilot- und Demonstrationsprojekte durch und trägt zur Weiterbildung, Information und Sensibilisierung von Fachleuten, Studierenden und der Bevölkerung im Allgemeinen in Bezug auf die rationelle Energienutzung und die Nutzung erneuerbarer Energien als Ersatz für fossile Energieträger bei.

Im Jahr 2021 hat das Amt für Energie (AfE) dank eines zusätzlichen Finanzbeitrags im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm mehr als 49 Millionen Franken für die verschiedenen Massnahmen dieses Programms bereitgestellt. Zudem wurde das Energiegesetz vom 9. Juni 2000 (EnGe; SGF 770.1) geändert, um die Verwendung fossiler Brennstoffe bei Neubauten und der Renovierung bestehender Heizsysteme zu begrenzen. Staat und Gemeinden müssen beim Bau von neuen Gebäuden und der Sanierung der Hülle bestehender Gebäude mit gutem Beispiel vorangehen.

Was die allgemeine und berufliche Bildung betrifft, so wird die Klimathematik in den Lehrplänen und in den verschiedenen offiziellen Lehrmitteln berücksichtigt; diese Initiativen im Bildungsbereich ergeben sich insbesondere aus der kantonalen Strategie für nachhaltige Entwicklung, in der das Klima einer der behandelten Aspekte ist. Darüber hinaus entwickeln die verschiedenen Freiburger Schulen regelmässig Projekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz und/oder dem Klimaschutz, wie z. B. Null-Abfall-Workshops, die Anlage eines Biotops oder die Entwicklung eines «Low Energy»-Projekts – die wenigen hier genannten Beispiele sind bei weitem nicht erschöpfend.

Im Bereich der Mobilität verfolgt der Staatrat seit mehreren Jahren eine Politik zur Förderung der nachhaltigen Mobilität, zur Erhöhung des Anteils an sanfter Mobilität und zur Verlagerung auf die öffentlichen Verkehrsmittel. Entsprechend sind die Förderung der sanften Mobilität und der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes – durch den Staat Freiburg kofinanziert – vorrangig. So wurde auch das Angebot im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel in den letzten 10 Jahren sehr stark erweitert.

Die Investitionen im Zusammenhang mit dem Gebäudeprogramm, dem Sachplan Velo und der Unterstützung des öffentlichen Verkehrs für den Zeitraum von 2022–2026 wurden auf rund 275 Millionen Franken geschätzt. Der Staat plant, im selben Zeitraum rund 35 Millionen Franken für andere klimaschonende Massnahmen bereitzustellen, wie z. B. bestimmte Massnahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung, die künftige kantonale Waldstrategie zur Anpassung an den Klimawandel, das Programm zur Wasserversorgung auf den Alpen oder landwirtschaftliche Bewässerungsprojekte.

1.8.2. Auf dem Weg zu einer kantonalen Klimapolitik

Der Staatrat ist sich der entscheidenden Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel bewusst und hat das Klima zu einer der Prioritäten der Legislaturperiode 2017–2021 gemacht; diese Ausrichtung wird im Regierungsprogramm der aktuellen Legislaturperiode bestätigt.

¹ SdE, 2021, Das Gebäudeprogramm Freiburg, (<https://www.leprogrammebatiments-fr.ch/de/>) (07.07.2022).

Um diese Absicht in die Tat umzusetzen, wurde beim Amt für Umwelt (AfU) im Mai 2018 eine Projektleiterin angestellt. Das dem AfU angegliederte Team wurde dann 2019 und 2021 durch die Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten und befristet beschäftigtem Personal im Rahmen der Schaffung der Klimasektion erweitert. Auch Mandate für externe Unterstützung wurden entsprechend der zu erreichenden Meilensteine erteilt: Erstellung einer CO₂-Bilanz, partizipative Workshops, technische Beratung und Unterstützung.

Zu den ersten Massnahmen gehörte die Erstellung einer Bilanz der Kohlenstoffemissionen auf Kantonsebene. Es ging darum, ein Inventar der THG-Emissionen zu erstellen, die durch die Aktivitäten der Freiburgerinnen und Freiburger innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets verursacht werden. Diese Bilanz wurde durch eine Analyse der Risiken und Chancen des Klimawandels für den Kanton in Bezug auf die verschiedenen betroffenen Sektoren (Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Biodiversität, Wälder usw.) ergänzt. Dies diente als Grundlage für die Ausarbeitung der sektoruellen Ziele sowie der Massnahmen und Aktionen, die den unten dargestellten Massnahmenplan bilden.

Der kantonale Klimaplan 2021–2026¹ ist das Ergebnis eines iterativen Erarbeitungsprozesses und eines regelmässigen Austauschs zwischen den zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten sowie mit verschiedenen Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft (partizipative Workshops, bilateraler Austausch, interne und externe Vernehmlassungsverfahren). Er wurde vom Staatsrat Ende 2020 in die Vernehmlassung gegeben und am 8. Juni 2021 verabschiedet. Um die Finanzierung der Umsetzung zwischen 2022 und 2026 sicherzustellen, wurde dem Grossen Rat ein Antrag auf einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 21 Millionen Franken vorgelegt, den dieser am 10. September 2021 genehmigte.

Der Klimaplan wird sich mit dem Inkrafttreten des KlimG weiterentwickeln müssen. Insbesondere soll seine strategische Dimension weiter ausgebaut werden, mit der Absicht, eine globale Vision der Bemühungen des Kantons zu entwickeln, einschliesslich im Rahmen der wirkungsstarken sektoruellen Politiken. Dabei ist diese Dimension deutlich vom operativen Teil, den der kantonale Massnahmenplan darstellt und der beibehalten wird, zu unterscheiden.

Dieser Plan der ersten Generation enthält 115 konkrete Massnahmen und zielt darauf ab, Pilotprojekte in Bereichen mit grosser erwarteter Hebelwirkung anzustossen und zu unterstützen, aber auch die bereits auf staatlicher Ebene durchgeföhrten Programme und Aktionen zu verstärken sowie eine wirksame Koordination mit anderen sektoruellen und sektorübergreifenden Politiken und Strategien, insbesondere

in den Bereichen Landwirtschaft, Energie oder Bauwesen, zu gewährleisten. Der aktuelle KKP ist in 2 Bereiche und 7 Achsen gegliedert. Der erste Pfeiler beinhaltet das Thema *Anpassung*, d. h., die erforderlichen Massnahmen, die es natürlichen Systemen erlauben, sich an den derzeitigen und künftigen Klimawandel anzupassen. Er umfasst die Achsen «Wasser», «Biodiversität» und «Raum und Gesellschaft». Der zweite Pfeiler beinhaltet das Thema *Verminderung*, wozu die Massnahmen zur Verminderung und Lagerung von THG zählen, mit dem Ziel, der Klimaerwärmung Einhalt zu gebieten. Er besteht aus 4 Achsen: «Mobilität», «Energie und Gebäude», «Landwirtschaft und Ernährung» sowie «Konsum und Wirtschaft». Eine transversale Achse vervollständigt die beiden Pfeiler und verstärkt den sektorübergreifenden Charakter des Aktionsplans. Sie beinhaltet Massnahmen zur Koordination, Sensibilisierung und Kommunikation, die sich auf alle Sektoren beziehen. Jede spezifische und transverale Achse wird in Bezug auf die Auswirkungen des Klimawandels, den damit verbundenen Emissionen (für die Massnahmen zur Verminderung), den spezifischen Zielen und den Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden können, detailliert beschrieben. Neben der Festlegung und Priorisierung von Massnahmen bestimmt der kantonale Massnahmenplan auch die Ziele, die zuständigen Behörden und den Finanzbedarf für eine kantonale Klimapolitik, die den Herausforderungen des Klimawandels gewachsen ist.

Der Massnahmenplan enthält zunächst einen Bericht, der die Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels in den verschiedenen Klimaszenarien und die Massnahmen zur Verringerung der Emissionen und zur Anpassung an die Auswirkungen zusammenfasst. Zudem stellt er eine auf Expertenmeinung gegründete Klimastrategie vor. Am Ende des Dokuments werden der geplante Monitoringprozess und Empfehlungen für die Implementierung des KKP vorgestellt.

Da das Jahr 2021 ein Pilotjahr darstellt, konnten die sogenannten «dringlichen» Massnahmen des KKP eingeleitet werden. So wurden insbesondere Massnahmen zur Gewährung von Subventionen für die Abwärmenutzung für Heubelüftungsanlagen, die Durchführung von Pilotprojekten zur Vernetzung von Biotopen, die Einrichtung von Ladestationen für Elektroautos, die Förderung des lokalen Tourismus und regionaler Produkte, die Begrenzung der Heiztemperatur öffentlicher Gebäude oder die THG-Reduktion in Kläranlagen eingeleitet. Dieser KKP der ersten Generation, insbesondere die Umsetzung seiner Massnahmen, wird streng überwacht. Entsprechend der angenommenen iterativen Logik muss das Programm regelmässig angepasst werden, um die Erreichung der Klimaziele gewährleisten zu können.

Die Beträge, die für die Erstellung des KKP zur Verfügung gestellt werden, sind zwischen 2018 und 2021 gestiegen. Sie stiegen von 50 000 Franken im Jahr 2018 auf über 115 000 Franken im Jahr 2019 und bis auf 200 000 Franken im Jahr 2020. Im Jahr 2021 wurden dem Klima zusätzliche Mittel

¹ Der Staatsrat lanciert seinen Klimaplan: 115 Massnahmen zur Bewältigung einer der grössten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts (2020), <https://www.fr.ch/de/rimu/afu/news/der-staatsrat-lanciert-seinen-klimaplan-115-massnahmen-zur-bewaeltigung-einer-der-groessten-herausforderungen-des-21-jahrhunderts> (07.07.2022).

gewidmet, um Massnahmen des KKP vorzeitig umzusetzen. Insgesamt wurden der Laufenden Rechnung des AfU im Jahr 2021 1 250 000 Franken zur Finanzierung von Hilfskräften (439 000 Franken) und zur Beauftragung von Studien oder Dienstleistungen Dritter (811 000 Franken) zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen noch 540 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsplan Freiburger Wirtschaft COVID-19. Wie im Mechanismus des Konjunkturprogramms vorgesehen, erstreckt sich dieses Paket über zwei Jahre und steht bis Ende 2022 zur Nutzung bereit. Insgesamt wurden im Jahr 2021 1 368 848 Franken ausgegeben. Der für 2022 im Rahmen des Verpflichtungskredits bewilligte Betrag beläuft sich auf 2 110 900 Franken. Es umfasst insbesondere die Einstellung von 3 VZÄ mit befristeten Verträgen für die allgemeine Umsetzung und die Koordination des KKP. Darüber hinaus wurden folgende VZÄ an Hilfspersonal für die Umsetzung der Massnahmen zugewiesen: 0,3 VZÄ in Grangeneuve, 0,3 VZÄ im HBA und 0,9 VZÄ im AfU. Dieses Hilfspersonal ergänzt die 0,8 VZÄ mit unbefristeten Verträgen, die aus dem ordentlichen Budget finanziert werden, das der Klimasektion des AfU angegliedert ist.

Die Summe des Finanzbedarfs für jede Massnahme des KKP setzt sich aus einem Gesamtpaket für die Ausgaben für den Zeitraum 2021–2026 zusammen. Insgesamt wurden die Kosten für die Umsetzung dieser ersten Generation des KKP auf 22,8 Millionen Franken geschätzt¹. Diese Schätzung wurde vorgenommen, indem alle Verwaltungseinheiten, die an der Umsetzung der Massnahmen beteiligt sind, angefragt wurden. Es ist zu betonen, dass dieser Betrag nicht die gesamte Umsetzung der Massnahmen zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes abdeckt, da einige Massnahmen nicht in den 115 Massnahmen des KKP der ersten Generation enthalten sind.

Eine letzte Aktion, die hier erwähnt werden sollte, ist die Einrichtung der Website meinklimaplan.fr.ch, deren Ziel es ist, alle Beteiligten (Gemeinden, Unternehmen, Kantonsverwaltung, Schulen und Bürgerinnen und Bürger) im Kanton Freiburg für Klimafragen zu sensibilisieren, zu schulen, zu informieren und zu engagieren. Bildung und Information sind in der Tat starke Hebel, um die Fähigkeiten der Menschen zu stärken, angesichts des Klimawandels zu denken und zu handeln. In diesem Sinne wollte der Staat unverzüglich, d. h. noch vor der Verabschiedung einer gesetzlichen Grundlage oder eines Aktionsplans, ein Instrument entwickeln. Der Staatsrat war der Ansicht, dass die in diesem Rahmen erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten einen aktiven Beitrag zu einer nachhaltigen und widerstandsfähigen Gesellschaft ermöglichen würden, die in der Lage ist, dem Klimawandel zu begegnen. Der Erfolg dieser in Zusammenarbeit mit den verschiedenen institutionellen Ebenen und privaten Partnern entwickelten Plattform hat übrigens zu einem inter-

¹ Diese Gesamtsumme umfasst die Beträge für die Umsetzung des Klimaplans und für Massnahmen, die bereits über das Budget 2021 finanziert wurden (1 790 000 Franken).

kantonalen Projekt geführt, das die Weiterentwicklung der bestehenden Website zu einer gemeinsamen Plattform der Westschweizer Kantone zum Ziel hat. Der Start des gemeinsamen Projekts ist für Herbst 2022 geplant.

1.9. Kosten des Nichthandelns und Nutzen des Handelns

Sollten die gemeinsamen Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen (-50% der THG von 1990 bis 2030 und Netto-Null-Emissionen bis 2050) und zur globalen Temperaturstabilisierung (max. +2°C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter) nicht erreicht werden, hätte dies schwerwiegende Folgen für das Leben auf der Erde und erst recht für die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft. Die Kosten des Nichtstuns sind aufgrund der Komplexität der Prozesse schwer zu quantifizieren. Die Schätzung dieser Kosten stellt eine methodische Herausforderung dar. In vielen Bereichen verursacht der Klimawandel Kosten, die nicht auf der Grundlage von Marktpreisen ermittelt werden können. Dazu gehören Auswirkungen auf die Ökosysteme, die Biodiversität oder generell auf die Gesamtheit der Natur, der Landschaft oder auch des kulturellen Erbes. Der Hauptvorteil der Klimapolitik besteht darin, dass diese Auswirkungen und die damit verbundenen Kosten verringert werden können. Der Klimawandel führt unter anderem zu mehr und immer größeren Schäden an der Infrastruktur, höheren Gesundheitskosten, einer geringeren landwirtschaftlichen Produktivität und niedrigeren Erträgen in besonders betroffenen Wirtschaftszweigen wie dem Wintertourismus.

So nennt der Global Risk Report 2019 des Weltwirtschaftsforums als eine der 5 grössten Bedrohungen extreme Wettermereignisse, die Unfähigkeit, Massnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen umzusetzen, sowie Naturkatastrophen. Er zeigt auch auf, dass sich die Entscheidungsträger im öffentlichen und privaten Sektor immer stärker der Folgen von Untätigkeit in Bezug auf das Klima bewusst sind².

Die Wirtschaft, die noch stark auf dem Verbrauch fossiler Energieträger basiert, wird in den nächsten Jahrzehnten mit Sicherheit erschüttert werden, wie man ausgehend vom Anfang 2022 ausgetretenen Konflikt in der Ukraine sehen kann. Die Versteuerung fossiler Brenn- und Kraftstoffe sowie weitergehende Einschränkungen bei deren Nutzung könnten eine Belastung für diejenigen Unternehmen darstellen, die ihre Abhängigkeit gegenüber diesen Energiequellen nicht abzubauen vermögen. Ein Vorteil der Klimapolitik liegt auch in der Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, welche die Schweiz vollständig aus dem Ausland importiert.

² World Economic Forum, 2019: The Global Risks Report, 14th Edition. Geneva, 2019. ISBN: 978-1-944835-15-6.

Der Kanton Freiburg wird, wie alle Regionen, finanziell belastet, wenn nichts unternommen wird, um die globale Erwärmung einzudämmen. Es ist jedoch schwierig, die Kosten der Untätigkeit auf regionaler Ebene genau zu bewerten. In der Literatur gibt es jedoch einige Referenzwerte. Eine Veröffentlichung aus dem Jahr 2019 schätzt, dass die Kosten der Untätigkeit, mit anderen Worten die Kosten einer unkontrollierten globalen Erwärmung, im Jahr 2050 einen jährlichen globalen Betrag erreichen werden, der 4% des BIP entspricht¹. Ebenfalls laut dieser Studie würden die Kosten im Jahr 2050 maximal 1,5% des BIP pro Jahr betragen, wenn es uns gelänge, den globalen Temperaturanstieg gemäss den Zielen des Pariser Abkommens zu begrenzen. Der Vorteil einer Reduktion der THG-Emissionen auf Netto-Null würde also eine Einsparung von mindestens 2,5% des BIP im Jahr 2050 aufweisen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt in ihrem 2015 veröffentlichten Bericht über die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels, dass die Kosten der Untätigkeit (ohne zusätzliche Klimaschutzmassnahmen) bis 2100 einen Verlust von 10% des globalen BIP ausmachen könnten². Die heute verfügbaren Zahlen zu den Kosten des Klimawandels sind als konservative Schätzungen zu betrachten, vor allem weil umfassende Kostenberechnungen fehlen, die alle Klimaauswirkungen berücksichtigen. Daher dürften die tatsächlichen Kosten voraussichtlich viel höher sein. Es scheint notwendig, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Temperaturanstieg in der Schweiz bisher stärker ausgefallen ist (+2°C) als im Rest der Welt (+1°C) und dass unser Land vom Klimawandel deutlich betroffen ist.

In diesem Zusammenhang verfügt der Kanton Freiburg über interessante Handlungsperspektiven. Erneuerbare Energien sind zum Beispiel die Stromerzeugungsmethode der Zukunft und bieten ein grosses Entwicklungspotenzial. Die Kohlenstoffspeicherung in landwirtschaftlichen Böden und Wäldern könnte dank des technischen Fortschritts und der Präsenz von Forschungsinstituten wie Agroscope oder Grangeneuve ebenfalls ausgebaut werden. Forschung und Innovation beschränken sich dank der Präsenz akademischer Zentren (Hochschule für Technik und Architektur (HTA-FR), Universität Freiburg oder die verschiedenen Fachhochschulen) im Übrigen nicht auf die Landwirtschaft. Darüber hinaus wird die Innovation für den Klimaschutz auch durch ein Netzwerk aus etablierten Unternehmen, Start-ups und Innovationsvierteln wie BlueFACTORY und seinem Smart Living Lab gefördert. Insgesamt kann der gesamte Sektor der Privatwirtschaft einen grossen Beitrag zu Lösungen für den Kampf gegen die globale Erwärmung leisten und tut dies

zum Teil sogar schon. Gütesiegel, Selbstverpflichtungen und Innovationen sind gemeinsame Anstrengungen des Staates, der Gemeinden und der Unternehmen, die gefördert werden müssen. Im Allgemeinen ist die Erhaltung der Umwelt gut für die Beschäftigung. Bereits 2005 kam der Bund in einer Studie³ zum Schluss, dass die Erhaltung bestehender oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze in diesem Bereich den durch den Klimawandel verursachten Stellenabbau überwiegt. Die Zahl der Arbeitsplätze im Bereich der sogenannten sauberen Technologien ist in den letzten 5 Jahren um 25% gestiegen und machte 2016 fast 5% des helvetischen BIP aus⁴. Die Herausforderungen werden auch im Bereich der Weiterbildung und der beruflichen Neuorientierung für Berufe bestehen, die sich weiterentwickeln oder gar verschwinden werden.

Es ist daher von grösster Bedeutung, dass der Staat Freiburg und die Gemeinden bei der notwendigen Umstellung der Unternehmen und insbesondere der Landwirtschaft nicht die Kurve verpassen. Dies mit dem Ziel, deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu stärken und gleichzeitig weiterhin angenehme Lebensbedingungen für die gesamte Freiburger Bevölkerung zu gewährleisten. Indem der Staat Freiburg und die Gemeinden in die Reduktion von THG-Emissionen und die Anpassung an klimatische Veränderungen investieren, investieren sie letztlich in das Wohlbefinden ihrer Bevölkerung und die Zukunft künftiger Generationen. Neben ihrer Vorbildfunktion werden der Staat und die Gemeinden als Träger des Wandels wahrgenommen, die diese Ziele gemeinsam mit den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Freiburg, die sich aktiv an einer verantwortungsbewussten Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger beteiligen, verfolgen müssen.

1.10. Relevanz eines Kantonales Klimagesetzes

Die verschiedenen oben entwickelten Elemente rechtfertigen in den Augen des Staatsrats, dem Grossen Rat die Annahme eines kantonalen Klimagesetzes vorzuschlagen, das Freiburg zu einem der Pionierkantone in diesem Bereich machen würde. Politisch gesehen wäre dies ein starker Entscheid des Gesetzgebers, welcher die Dringlichkeit und Notwendigkeit von Massnahmen zur Bekämpfung der globalen Erwärmung markieren würde.

In rechtlicher Hinsicht versteht sich der vorliegende Entwurf als Ergänzung zum internationalen und föderalen Rechtsrahmen. Er will die Klimapolitik des Kantons Freiburg in mehreren Aspekten stärken und legitimieren. Dieser kantonale Gesetzesentwurf hat somit die folgenden Ambitionen:

¹ Kahn, M. E., Mohaddes, K., Ng, R. N. C., Pesaran, M. H., Raissi, M., Yang, J-C., 2019: Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change. A Cross-Country Analysis. Cambridge Working Papers in Economics 1965, Faculty of Economics, University of Cambridge.

² OECD (2015), The Economic Consequences of Climate Change, OECD Publishing, Paris.

³ Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT); Iten R., Peter M., Walz R., Menegale S., Blum M., 2005. Matériaux environnementaux n° 197. Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage, Berne. 210 S.

⁴ Switzerland Global Enterprise, *La Suisse innove dans le secteur des technologies propres*, (<https://www.s-ge.com/fr/article/actualites/la-suisse-innove-dans-le-secteur-des-technologies-propres>) (27.05.2022)

- > zu den Verpflichtungen des Pariser Abkommens und der langfristigen Strategie des Bundesrates beizutragen, die dazu aufrufen, öffentliche Massnahmen auf allen Ebenen und in allen Sektoren auf das Ziel von Netto-Null-Emissionen bis 2050 auszurichten. Er konkretisiert auch die spezifischen Verantwortlichkeiten, die das CO₂-Gesetz den Kantonen überträgt, insbesondere in Bezug auf energetische Massnahmen an Gebäuden (Art. 9) und die Begleitung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumenten bei Klimaschutzmassnahmen (Art. 41);
- > die Legitimität der kantonalen Klimaziele (die heute vom Staatsrat festgelegt werden) zu stärken, indem sie dem Grossen Rat zur Beurteilung vorgelegt werden. Die Bedeutung und Tragweite dieser Ziele, insbesondere für künftige Generationen, rechtfertigen es, dass sie vom Parlament diskutiert und festgelegt werden;
- > die Klimaschutzmassnahmen langfristig zu verankern und auf eine breitere Basis zu stellen: dadurch wird staatliches Handeln im Klimabereich zu einer rechtlichen Verpflichtung mit klar definierten Konturen. Die Ausarbeitung und Überarbeitung des KKP wird zu einer ständigen Aufgabe des Staatsrats, die über die Legislaturprogramme hinausgeht, und stellt so sicher, dass die Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele kontinuierlich weiterentwickelt werden;
- > die Klarheit und Rechtssicherheit zu verstärken: die Ziele, an denen sich die Behörden orientieren sollen, werden ausdrücklich benannt, wobei den von der jeweiligen Politik betroffenen Akteuren ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt wird;
- > dem KKP gegenüber den kantonalen Behörden einen verbindlichen Charakter zu verleihen: der Massnahmenplan kann über das Gesetz rechtsverbindliche Wirkungen entfalten. Die bindende Wirkung impliziert eine Verpflichtung zur Umsetzung durch die angestrebten kantonalen Behörden; er hat jedoch keine rechtlichen Auswirkungen auf Einzelpersonen oder Gemeinden;
- > den kantonalen Klimaplan mit einer langfristigen kantonalen Klimastrategie und einem konkreten Umsetzungs- und Kontrollmechanismus sowie mit einer Verpflichtung zur Koordination und Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Direktionen und Verwaltungseinheiten auszustatten;
- > einen Mechanismus zur konsolidierten Finanzierung der Umsetzung des KKP einzuführen.

Der vorliegende Gesetzentwurf und der KKP sind als zwei sich ergänzende Instrumente konzipiert: Der KKP ist eine Konkretisierung der vom Gesetz auferlegten Ziele, während das Gesetz als Koordinierungsinstrument fungiert, mit dem die rechtliche Legitimität, die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit des KKP gewährleistet werden können.

Die zeitliche Gliederung – erst der KKP, dann die gesetzliche Verankerung – war von Anfang an so gewollt, da die

Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zum Klimaschutz zunächst eine Massnahme des KKP selbst war. Die Motion 2019-GC-44 wirkte als Beschleuniger für seine Umsetzung.

2. Organisation der Arbeit und wichtigste Vorschläge

2.1. Organisation der Arbeit

Als Reaktion auf die Motion 2019-GC-44, die am 25. Juni 2020 vom Grossen Rat angenommen wurde, beauftragte die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) das AfU mit der Einleitung der Arbeiten. Im 4. Quartal 2020 wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des AfU und des Generalsekretariats der RIMU gebildet, um mit den Überlegungen zur Form einer gesetzlichen Verankerung des KKP zu beginnen.

Auf der Grundlage der Forderungen der Motionäre identifizierte die Arbeitsgruppe zunächst die rechtlichen Möglichkeiten zur Verankerung des Klimathemas auf kantonaler Ebene. Aufgrund des transversalen und sektorübergreifenden Charakters der Klimapolitik wurde die Option einer spezifischen Rahmengesetzgebung zur Klimathematik gewählt. Ferner stellen die Ziele und Richtlinien in Bezug auf das Klima Grundsätze dar, die im Rahmen aller staatlichen Aktivitäten befolgt werden müssen. Die Option, sie in einer Rahmengesetzgebung festzulegen, ermöglicht (und bedingt) ihre Umsetzung im Rahmen des Vollzugs und der Revision der verschiedenen massgebenden sektoriellen Gesetze. Folglich hätte ein solcher Inhalt keinen Platz in einem sektoriellem Gesetz eher als in einem anderen gefunden, obwohl die Energiepolitik zum Beispiel eine der Säulen im Kampf gegen die globale Erwärmung ist.

Es hätte auch in Frage kommen können, diesen Inhalt in ein kantonales Ausführungsgesetz des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) zu integrieren, da der Klimawandel als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne des Artikels 74 der Bundesverfassung gilt. Der Kanton Freiburg verfügt jedoch derzeit über keine solche Gesetzgebung, zumal diese Thematik auf kantonaler Ebene durch sektorelle Ausführungsgesetze geregelt ist.¹ Die Ausarbeitung einer solchen Rechtsgrundlage würde darüber hinaus einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand erfordern, der den Rahmen der Motion, der Anlass für den vorliegenden Vorentwurf war, bei weitem sprengen würde.

Die Schaffung eines Rahmengesetzes, das die Thematik legitimiert, wurde folglich als die aus rechtlicher Sicht, aber auch aus dem Blickwinkel der Kommunikation, effektivste Lösung angesehen. Die Arbeitsgruppe verfasste daraufhin einen ersten Entwurf eines kantonalen Klimagesetzes und

¹ Siehe insbesondere das Gesetz vom 13. November 1996 über die Abfallbewirtschaftung (ABG; SGF 810.2) und das Gesetz vom 7. September 2011 über belastete Standorte (AltlastG; SGF 810.3).

analysierte verschiedene Varianten für die Finanzierung der Massnahmen.

Der Gesetzentwurf wurde im März 2021 dem gemeinsamen COPIL Klima vorgelegt und war Gegenstand einer internen Vernehmlassung der staatlichen Ämter. Der COPIL Klima setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern jeder Direktion sowie den Staatsräten der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und der RIMU zusammen. Auf der Grundlage der in diesem Zusammenhang formulierten Anmerkungen konnten Verbesserungen und Präzisierungen am Vorentwurf angebracht werden. Dabei hatten alle Direktionen die Möglichkeit, zur ersten Version des Gesetzesentwurfs Stellung zu nehmen.

2.2. Öffentliche Vernehmlassung

In seiner Sitzung vom 6. September 2021 hat der Staatsrat die öffentliche Vernehmlassung des Vorentwurfs genehmigt, woraufhin diese zwischen dem 8. September und dem 10. Dezember 2021 stattfand. Sie war in Hinblick auf die Beteiligung ein Erfolg:

- > es sind 70 Rückmeldungen eingegangen;
- > 38 Teilnehmende haben Stellung bezogen und Artikel kommentiert;
- > 15 Teilnehmende haben selbst keine Stellungnahme verfasst, schliessen sich aber der des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) an.

Die Konsolidierung des Gesetzentwurfs infolge der eingebrachten Anmerkungen und Vorschläge wurde bis Juli 2022 fortgesetzt. In dieser Phase wurden wesentliche Änderungen am Entwurf vorgenommen und ein Entwurf vorgelegt, der den Überlegungen und Erwartungen der betroffenen Kreise näher kommt.

2.2.1. Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung werden hier zusammengefasst.

Ingress, Zweck und Ziele (Ingress, Artikel 1 und 2)

Mehrere Teilnehmende forderten die Hinzufügung von internationalen Erlassen (IPCC-Berichte), eidgenössischen Erlassen (Langfristige Klimastrategie 2050, Art. 9 und 41 des CO₂-Gesetzes), kantonalen Erlassen (Artikel in der Verfassung, um die Querschnittsdimension des Gesetzes zu markieren) oder die vom Grossen Rat im September 2021 verordnete Resolution zur Klimanotlage.

In Bezug auf die Ziele und Zwecke des Gesetzes beziehen sich viele Kommentare auf die Stärkung des Engagements und der Kompetenzen des Staates, insbesondere durch die Änderung

einiger «zahlenmässiger» Aspekte. So findet sich die Forderung nach einer Verpflichtung auf 1,5°C und nicht auf 2 °C, Ziele von mindestens **60%** oder gar **65% Reduktion** der THG-Emissionen und Netto-Null-Emissionen für **2040** anstelle von 2050. Verschiedene Konzepte müssen erläutert oder in den Entwurf aufgenommen werden, wie z. B. das Konzept der Kohlenstoffsenken und die Unterstützung von Technologien zur Abscheidung und Speicherung von Kohlenstoff, das Konzept der indirekten Emissionen, Ziele für einzelne Sektoren oder eine lineare Kurve für die THG-Emissionsreduktion.

Kantonaler Klimaplan (Artikel 9)

Einerseits wird eine Unterscheidung von Strategie und Aktionsplan gewünscht: die Klimastrategie ist der Rahmen für alle Gemeinwesen (Gemeinden und Kanton), die ihre jeweiligen Aktionspläne aufstellen.

Andererseits wird in verschiedenen Anfragen die Integration weiterer inhaltlicher Elemente in den KKP verlangt, namentlich: der Bedarf an Finanzmitteln und an Personal, die Ziele der unterschiedlichen Sektoren, die Bewertungsinstrumente sowie die zu ergreifenden Sanktionen und Massnahmen, wenn Ziele nicht erreicht werden.

Die Frage, welche Behörde für die Verabschiedung des KKP zuständig ist, hat zu zahlreichen Bemerkungen geführt. Es wird hauptsächlich eine aktivere Rolle des Grossen Rates in diesem Prozess vorgeschlagen.

Überprüfung und Überwachung (Artikel 10)

Es wird grundsätzlich eine Verstärkung des Monitorings der Umsetzung des Gesetzes gefordert. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung vorgeschlagen (Jahresbericht, Überprüfung des KKP alle zwei Jahre, Einrichtung eines Büros für die Evaluation usw.), wobei jedoch Massnahmen und konkrete Resultate priorisiert werden sollen und gleichzeitig verhindert werden soll, dass ein übermässiger Anteil der verfügbaren Ressourcen einem zu detaillierten Monitoring zugewiesen werden.

Gemeinden (Artikel 15)

Die zentrale Rolle der Gemeinden im Kampf gegen die globale Erwärmung wird von vielen Teilnehmenden betont. Einige von ihnen äussern jedoch ihre Angst vor einem Autonomieverlust und schlagen vor, dass die Gemeinden ihre eigene Klimapolitik festlegen sollten. Andere Teilnehmende hingegen fordern, dass die Rolle der Gemeinden stärker eingegrenzt und ihre Pflichten verstärkt werden, z. B. indem die Reduktionsziele auch für die Gemeinden verbindlich gemacht werden, sie stärker in die Massnahmen eingebunden werden oder ihnen sogar eine CO₂-Bilanz oder die Erstellung eines kommunalen Klimaplans vorgeschrieben wird.

Die finanzielle und technische Unterstützung der Gemeinden wird als sehr wesentlich betrachtet und muss gewährleistet werden. Mehrere Teilnehmende fordern zudem, dass die Gemeinden den partizipativen Prozess im Vorfeld der öffentlichen Vernehmlassung des KKP integrieren.

Finanzierung und Subventionen (Artikel 16 und 17)

Mehrere Teilnehmende betonen, dass die eingesetzten und geplanten Mittel unzureichend sind und dass es eine starke Diskrepanz zwischen den Zielen des Gesetzes und den bereitgestellten Mitteln gibt.

Der Vorentwurf, der zur öffentlichen Vernehmlassung vorgelegt wurde, enthielt keinen Vorschlag für die Einrichtung eines Klimafonds. Eine Reihe von Teilnehmenden wünscht die Einführung eines solchen, um die notwendigen Finanzierungen auf Dauer zu sichern. Es werden mehrere Wege diskutiert, um diesen Fonds zu speisen:

- > über einen Teil des Kantonsvermögens;
- > über einen Teil der Abgaben des Bundes;
- > über zusätzliche Beträge, die durch Dekrete zugewiesen werden;
- > über einen jährlichen Mindestbeitrag;
- > über einen Prozentsatz der zusätzlichen Transfers der SNB an den Kanton Freiburg;
- > über einen jährlichen Beitrag der Gemeinden, der sich nach ihrer Bevölkerungszahl richtet.

Einige andere Teilnehmende sprachen sich gegen eine solche Fondsbildung aus, da sie diese mit der Einführung von Steuern verknüpft vermuten, was sie ebenfalls ablehnen.

Was den Aspekt der Subventionen betrifft, so wird das Prinzip recht gut akzeptiert; über ihre Verwendung gehen die Meinungen und Vorschläge auseinander. Dabei wird unter anderem Folgendes angesprochen:

- > die ausgeschüttete Subvention muss 100% der anrechenbaren Kosten betragen;
- > der Staat beteiligt sich zu mindestens 50% an der Finanzierung von Massnahmen, die in einem kommunalen Klimaplan festgelegt werden;
- > die Subvention darf nicht für Projekte bereitgestellt werden können, die zwar die Treibhausgasemissionen reduzieren könnten, aber anderen überwiegenden Interessen, z. B. der Biodiversität, schaden würden;
- > finanzielle Kompensationen und Umstellungshilfen für Wirtschaftsakteure, die eine klimaschädliche Tätigkeit aufgeben müssen, sowie für Menschen, die von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, gezahlt werden sollen;
- > wird gefordert, im Gesetzentwurf bestimmte präzise Technologien (Wärmepumpen) oder Grossprojekte

(Wasserinfrastruktur) zu erwähnen, die vorrangig unterstützt werden sollten.

2.3. Die wichtigsten Änderungen am Vorentwurf

Die wichtigsten Änderungen, die aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Vernehmlassung vorgenommen wurden, sind die Folgenden:

- > Im Ingress wurden die Empfehlungen des Amts für Gesetzgebung und einige Anträge auf Hinzufügung von Verweisen auf die Verfassung des Kantons Freiburg aufgenommen;
- > Artikel 2 nimmt als Staatsziel die Entwicklung von Kohlenstoffsenken auf und integriert ausdrücklich die Ziele des Kantons in Bezug auf indirekte Emissionen;
- > Artikel 3 wurde ergänzt, indem einige spezifische Regelungsbereiche wie der Naturschutz aufgenommen wurden, und die Formulierung von Absatz 2 wurde verbessert;
- > Artikel 6 wurde vollständig überarbeitet, um den strukturellen Rahmen und den Inhalt des KKP festzulegen;
- > In Artikel 10 wurde die hohe Erwartung an ein verstärktes Monitoring aufgenommen. Eine alle 5 Jahre erneuerte CO₂-Bilanz des kantonalen Territoriums ist nun ebenso vorgesehen wie die Veröffentlichung eines Evaluationsberichts zum KKP am Ende seiner Umsetzung;
- > Artikel 15 zu den Gemeinden wurde überarbeitet. Unter anderem wird die Verpflichtung für Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern eingeführt, einen kommunalen Klimaplan zu erstellen.

2.4. Die wichtigsten Vorschläge

Der vorliegende Gesetzentwurf wurde um die folgenden Hauptvorschläge herum erarbeitet:

- > Festlegung der kantonalen Ziele für die Reduktion der THG-Emissionen, die Anpassung an den Klimawandel und die Entwicklung künstlicher und natürlicher Kohlenstoffsenken sowie die Umsetzung von Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

Der Staat hat es sich zur Aufgabe gemacht, im Klimabereich tätig zu werden und verpflichtet sich in quantifizierter und damit objektiv messbarer Weise, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen sowie die Risiken, die durch den Klimawandel hervorgerufen werden, zu begrenzen. Er setzt sich selbst und freiwillig Ziele, die mit internationalen und bundesweiten Zielen übereinstimmen und es ermöglichen, öffentliche Massnahmen sowohl zur Reduktion von THG als auch zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Bindung von CO₂ zu lenken. Auf diese Weise signalisiert er seine Absicht, angesichts dieser globalen Problematik «aktiv

seinen Teil beizutragen». Er will sich daher dazu verpflichten, die THG-Emissionen in seinem Umfang und mit seinen Mitteln zu begrenzen. Es zielt auf die Reduktion der direkten und indirekten THG-Emissionen sowie die Neutralisierung der verbleibenden THG-Emissionen ab.

> Vereinbarkeit von Finanzströmen mit Klimafragen

Neu im Pariser Abkommen ist das ausdrückliche Ziel, die Finanzströme mit einem Entwicklungsprofil vereinbar zu machen, das auf eine Entwicklung mit geringen THG-Emissionen und der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel abzielt (Art. 2.1.c). Die internationale Gemeinschaft ist sich einig, dass die Finanzmärkte eine proaktive Rolle beim Übergang zu einer klimafreundlichen Weltwirtschaft spielen müssen. Der Finanzsektor umfasst unter anderem Versicherungen, Pensionskassen, Vorsorgeeinrichtungen und Stiftungen, Banken, Fondsleitungen und Wertpapierhäuser. Wie der Bundesrat in der Botschaft zum Entwurf des CO₂-Gesetzes vom 1. Dezember 2017 sowie im erläuternden Bericht vom 17. Dezember 2021 zum Entwurf der Revision des CO₂-Gesetzes¹ betonte, können die heute getätigten Investitionen, insbesondere im Hinblick auf die Energieversorgung oder für Infrastrukturen, einen erheblichen Einfluss auf die künftigen THG-Emissionen haben².

Der Kanton Freiburg ist sich der wichtigen Rolle bewusst, die der Finanzsektor bei der Erreichung der Klimaziele spielen kann, und muss sich daher im Rahmen seiner Zuständigkeiten konkret dafür einsetzen, dass die Finanzströme der Finanzmarktakteure mit den von ihm festgelegten Klimazielen vereinbar sind.

> Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen

Klimaschutzmassnahmen sind nur dann wirksam, wenn sie ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltig sind. Die Grundsätze, dass der Übergang zu Netto-Null im Einklang mit anderen Umweltbereichen, auf wirtschaftlich tragbare und sozialverträgliche Weise erfolgen muss, wurden als strategische Priorität der Klimastrategie 2050 des Bundes festgelegt. Hier ist eine Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden unerlässlich.

> Berücksichtigung der Klimafragen bei staatlichen Aufgaben und Aktivitäten

Die Ziele sind die Reduktion der THG-Emissionen, die Stärkung der Kohlenstoffsenken und die Anpassung an den Klimawandel. Es geht also darum, diese Elemente

vollständig zu berücksichtigen und sie von Anfang an in jedes Projekt oder jede Massnahme des Staates einzubeziehen, bis sie zu einem automatischen «Reflex» beim Aufbau der öffentlichen Tätigkeit und bei der politischen Entscheidungsfindung werden. Es wird nun eine entsprechende Evaluation eingeführt, um die Klimaauswirkungen bestimmter staatlicher Projekte zu überprüfen. Ebenso wird eine Evaluation der finanziellen Auswirkungen durch die Finanzdirektion durchgeführt. In den Ausführungsbestimmungen wird festgelegt, welche Projekte einer Evaluation unterzogen werden.

> Ausbildung, Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf Klimafragen

Diese Aspekte sind unerlässlich, um die Wirksamkeit der durchgeführten Massnahmen zu erhöhen, das Bewusstsein für die aktuelle Situation zu schärfen und jede Einzelne und jeden Einzelnen dazu zu bringen, sich im Rahmen ihrer oder seiner Möglichkeiten zu beteiligen. Dies beinhaltet unter anderem die Förderung der Ausbildung von Personen, die im Bereich Klimaschutz tätig sind, die Information der Öffentlichkeit über die Entwicklung der THG-Reduktionen und die Anpassung an den Klimawandel sowie die technische und finanzielle Unterstützung der verschiedenen Akteure (Gemeinden, Unternehmen, Privatpersonen). Es geht auch darum, die Forschung dazu anzuregen, herauszufinden, wie Prozesse verbessert werden können oder sogar Lösungen für die Folgen vergangener Handlungen zu finden.

> Gewährung von Subventionen

Die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure ist ange-sichts der globalen Herausforderung durch den Klimawandel unerlässlich und wird daher gefördert, da das Erreichen der festgelegten Ziele Anstrengungen auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft erfordert. So soll unterstützt werden, wer sich ganz konkret für die Erreichung der gesetzten Ziele einsetzt, seien es Unternehmen, Gemeinden, Vereine, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Institutionen oder Bürgerinnen und Bürger. Innovation, insbesondere die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Technologien, spielt eine zentrale Rolle, sowohl bei der Erreichung von Klimazielen als auch von sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielen.

> Einführung eines KKP (Verfahren, Zuständigkeit, Form, Natur und rechtliche Auswirkungen)

Der Staatsrat wird beauftragt, eine Strategie festzulegen und einen Aktionsplan zu erstellen, um die Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel zu erreichen. Der Gesetzentwurf legt den allgemeinen Inhalt des KKP und die Verfahren für die Annahme, Überprüfung und Überwachung sowie für Änderungen des KKP fest.

¹ Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif au projet mis en consultation, p. 26.

² Conseil fédéral, Message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, FF 2018 229, p. 252.

> Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Die Gemeinden sind unmittelbar vom Klimawandel und den zu erwartenden Auswirkungen auf ihr Gebiet und ihre Bevölkerung betroffen. Beispiele hierfür sind Hitzewellen oder unsichere Schneeverhältnisse in tiefer gelegenen Skigebieten¹. Es ist daher unerlässlich, dass sie sich über ihre Vorbildfunktion hinaus verpflichten, zur Erreichung der kantonalen Ziele beizutragen, indem sie auf ihrer Ebene Massnahmen zur Anpassung ihres Gebiets an die negativen Folgen des Klimawandels ergreifen und zur Vermeidung des Klimawandels Massnahmen zur Verringerung ihrer THG-Emissionen umsetzen. Die Gemeinden spielen eine wichtige Rolle, da sie über Kompetenzen in vielen Bereichen, Autonomie und Ortskenntnis verfügen und somit der Bevölkerung, den Verbänden und Unternehmen am nächsten sind.

Die Gemeinden müssen daher sowohl als Partner als auch in ihrer Rolle als Behörden in den Prozess und in die Umsetzung von Massnahmen eingebunden werden, die zur Erreichung der kantonalen Ziele beitragen. Es ist absolut notwendig, dass sie ermutigt und begleitet werden, um ihre Einwohnerinnen und Einwohner für Klimafragen zu sensibilisieren. Der Staat muss sie sowohl technisch als auch finanziell bei den Schritten unterstützen, die sie unternehmen und die ihren Ressourcen entsprechen. Die Gemeinden verpflichten sich an der Seite des Staates Freiburg, die Umsetzungsziele des vorliegenden Gesetzes zu erreichen, Massnahmen zu ergreifen, die klimatischen Herausforderungen in ihren Projekten und Aktivitäten zu berücksichtigen, um zu den Zwecken und Zielen des vorliegenden Gesetzes beizutragen. Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern werden aufgefordert, eine kommunale Planung zu erstellen. Die Mobilisierung und Koordination der kantonalen und kommunalen Anstrengungen ist somit unerlässlich.

> Finanzierungsmechanismen

Um den in der kantonalen Klimapolitik vorgesehenen Massnahmen zur Entfaltung zu verhelfen, gegen den Klimawandel resilient zu sein und die Ziele zur Reduktion der THG-Emissionen zu erreichen, sind konsolidierte Finanzierungsmechanismen unerlässlich.

Zum einen wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat dem Grossen Rat regelmässig Anträge für Verpflichtungskredite unterbreitet. Andererseits ist vorgesehen, den Infrastrukturfonds zu nutzen, um bestimmte Massnahmen zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele zu finanzieren. In diesem Sinne hat der Staatsrat beschlossen, einen Betrag von 25 Millionen Franken aus diesem Fonds für eigene Investitionen oder Subventionen für Investitionen bereitzustellen. Es ist jedoch vorgesehen,

Artikel 24g Abs. 1 des Ausführungsreglements zum Gesetz über den Finanzaushalt des Staates (FHR, SGF 610.11) anzupassen, um spätere Dotierungen dieses Fonds auf sicherere und regelmässige Weise gemäss den finanziellen Möglichkeiten des Staates zu ermöglichen. Die betreffenden Beträge werden je nach den zu finanzierenden Projekten in den Haushalt eingestellt und von den für die Umsetzung zuständigen Ämtern koordiniert.

3. Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 – Zweck

Abs. 1

Absatz 1 definiert den Zweck des Gesetzes und grenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes ab. Der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels wird in den Mittelpunkt des Textes gestellt.

Der Klimawandel gilt als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne von Artikel 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101²). Gestützt auf Artikel 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV/FR; SGF 10.1), müssen der Staat und die Gemeinden für den Schutz der natürlichen Umwelt sorgen und jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegenwirken.

Unter den schädlichen Auswirkungen oder Folgen des Klimawandels werden die negativen Auswirkungen auf das Leben der Menschen, die Existenzgrundlagen, die Gesundheit, die Ökosysteme, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Erbe, die Dienstleistungen und die Infrastruktur verstanden (mehr Todesfälle durch Hitzewellen, höhere Risiken durch Naturgefahren, Ertragseinbussen bei bestimmten Kulturen, Belastung natürlicher Lebensräume, höhere Instabilität des internationalen Handels usw.)³.

Absatz 1 führt darüber hinaus eine erhöhte Schutzpflicht für die am meisten gefährdeten Menschen und Ökosysteme ein. Anhand dieses Kriteriums der Verwundbarkeit können dann Handlungsprioritäten formuliert werden. Massnahmen,

² Conseil fédéral, Message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012, FF 2009 44 p. 6723 ss.

³ GIEC, 2014: Changements climatiques 2014: Incidences, adaptation et vulnérabilité – Résumé, foire aux questions et encarts thématiques. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [Publié sous la direction de Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea et L.L. White]. Organisation météorologique mondiale, Genève (Suisse), 201 pages (in folgenden Sprachen publiziert: Englisch, Arabisch, Chinesisch, Spanisch, Französisch und Russisch).

¹ Siehe changement climatique et développement territorial, ARE, 2013.

die auf die empfindlichsten Ökosysteme abzielen, sind z. B. Massnahmen zur Schaffung und Renaturierung von Feuchtgebieten, die wichtige Lebensräume für die biologische Vielfalt verbessern und sie widerstandsfähiger machen. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit gefährdeter Personen erfolgt durch sehr vielfältige Massnahmen, wie zum Beispiel durch Massnahmen zur Bekämpfung städtischer Wärmeinseln (Begrünung, Beschattung, Wasserflächen usw.), die es ermöglichen, die Gesundheit und das Wohlbefinden dieser Personen vor Hitzewellen zu schützen.

Abs. 2

Bst. a

Buchstabe a basiert auf dem im Pariser Abkommen festgelegten Kernziel, zu dem der Kanton Freiburg beitragen möchte, nämlich den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst auf $1,5^{\circ}\text{C}$ im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Das Endziel ist tatsächlich die Begrenzung der Erwärmung auf $1,5^{\circ}\text{C}$. Das IPCC¹ wies 2018 darauf hin, dass ein weiterer Anstieg der globalen Temperatur um nur ein halbes Grad die Auswirkungen der globalen Erwärmung erheblich verstärken würde. Bei einem globalen Anstieg von 2°C wären die Hitzeextreme in allen bewohnten Gebieten deutlich stärker ausgeprägt als bei $1,5^{\circ}\text{C}$. Die Schweiz verpflichtet sich, das Ziel, den Temperaturanstieg auf $1,5^{\circ}\text{C}$ zu begrenzen, besonders anzustreben, indem sie 2014 bei deren Gründung Mitglied der High Ambition Coalition² wurde.

Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichtet sich die Schweiz, ihre THG-Emissionen zu reduzieren, und zwar sowohl die THG-Emissionen, die innerhalb der Grenzen entstehen (direkt), als auch die THG-Emissionen, die ausserhalb der Grenzen entstehen (indirekt), insbesondere was die Emissionen im Zusammenhang mit dem Gütertransport betrifft³. Die Berücksichtigung aller von der Schweizer Bevölkerung verursachten THG-Emissionen, ob direkt oder indirekt, ist für die Erreichung des planetaren Ziels von entscheidender Bedeutung. Auch der Kanton muss dies berücksichtigen.

Bst. b und c

Die Verpflichtung des Staates, eine aktive Klimapolitik im Rahmen der ihm durch die Bundes- und Kantongesetzgebung zugewiesenen Kompetenzen zu verfolgen, betrifft 3 Aspekte:

- > die Reduktion der THG-Emissionen an der Quelle (die angestrebten THG werden in Artikel 1 der CO₂-Verordnung aufgeführt) und die Aufnahmefähigkeit der Kohlenstoffsenken im Gebiet, d. h. sicherzustellen, dass die Leistungen der Kohlenstoffsenken im Kanton die Erreichung der Kohlenstoffneutralität ermöglichen (Bst. b);
- > die Anpassung an die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels, d. h. Massnahmen, die es natürlichen Systemen ermöglichen, sich anzupassen und auch erlauben, betroffene Infrastrukturen an aktuelle oder zukünftige Klimaänderungen anzupassen (Bst. c).

Bst. d

Der Staat möchte sich an den internationalen und nationalen Bemühungen beteiligen, die darauf abzielen, die Finanzströme mit den Klimazielen vereinbar zu machen. Die von den Finanzmarktakteuren im Kanton Freiburg getätigten Investitionen können nämlich einen grossen Einfluss auf die zukünftigen THG-Emissionen haben.

Dieses Ziel soll zunächst durch freiwillige Massnahmen des Finanzsektors erreicht werden. Der Staat wird seine Rolle spielen, insbesondere:

- > Finanzmarktakteure wie Banken, Vermögensverwalter, Pensionskassen und Versicherungen mit Sitz im Kanton ermutigen und unterstützen, die Klimabilanz ihrer Finanzportfolios zu analysieren, beispielsweise durch die Verwendung der kostenlosen und verfügbaren Paris Agreement Capital Transition Assessment (PACTA-Methode), die mit der Unterstützung der Europäischen Kommission, der deutschen und der Schweizer Regierung sowie der Grundsätze für verantwortungsbewusstes Investment (PRI) der Vereinten Nationen entwickelt wurde. Diese ermöglicht eine standardisierte Analyse von Portfolios, die Aktien, Obligationen und andere Kreditinstrumente umfassen);
- > indem sie die Finanzmarktakteure und -akteurinnen im Kanton Freiburg auffordert, alle klimabedingten (finanziellen und nicht-finanziellen) Risiken zu identifizieren, zu bewerten und angemessen zu behandeln und ihre Instrumente und Prozesse dafür gegebenenfalls weiterzuentwickeln (Berücksichtigung von Klimarisiken beim Risikomanagement);
- > indem er durch seine finanzielle Beteiligung am Aktienkapital von öffentlich- oder privatrechtlichen Gesellschaften oder durch seine Darlehen an diese darauf achtet, dass die getätigten Investitionen auf die Klimaziele des Kantons Freiburg abgestimmt sind. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsräten sind verpflichtet, die Anwendung der PACTA-Methode und die Berücksichtigung von Klimarisiken beim Risikomanagement zu fördern (siehe die beiden zuvor beschriebenen Elemente).

¹ GIEC 2018: Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de $1,5^{\circ}\text{C}$ par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté: Résumé à l'intention des décideurs.

² High Ambition Coalition (HAC) 2021, High Ambition Coalition COP 26 Leaders' Statement.

³ Bundesrat, Bericht vom 27. Januar 2021 über die langfristige Klimastrategie der Schweiz.

In einem zweiten Schritt werden die Überlegungen einer besseren Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen in sektoriellen Gesetzen, wie dem Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1) und dem Gesetz über die Freiburger Kantonalbank (FKBG; SGF 961.1), sowohl von den Direktionen als auch vom Staatsrat im Rahmen der jeweiligen Politik angesprochen werden müssen.

Artikel 2 Ziele der Umsetzung

Artikel 2 definiert die konkreten Ziele zur Emissionsreduktion, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Stärkung der Bindungskapazität der Kohlenstoffsenken, die sich der Kanton setzt, um die in Artikel 1 festgelegten allgemeinen Ziele zu erreichen und der Verpflichtung des Staates und der Gemeinden nachzukommen, die zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Diese Ziele bilden die 3 Hauptbereiche der Klimapolitik des Staates.

Abs. 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 legen die vom Staat Freiburg und den Gemeinden angestrebten Klimaziele zur Reduktion der THG-Emissionen fest. Absatz 1 übernimmt die vom Staatsrat im November 2019 beschlossenen und im KKP formalisierten Ziele.

Unter Reduktionszielen versteht man:

- > Verminderung bis 2030 der direkten THG-Emissionen um 50% gegenüber 1990. Direkte Emissionen entstehen auf dem kantonalen Territorium bei der Verbrennung fossiler Energieträger oder durch die mit dem Vieh verbundenen Emissionen. Die 3 wichtigsten Emissionsquellen sind die Landwirtschaft (ungefähr 33% der direkten Emissionen), der Transport (gegen 31% der direkten Emissionen) und die Wärmeerzeugung für Gewerbe und/oder Wohnen (24% der direkten Emissionen).

Die direkten Freiburger Emissionen im Jahr 1990 wurden auf 1,8 Mio. t CO₂-Äq. geschätzt (ca. 3,3% der nationalen Emissionen von 1990)¹. In der Freiburger Kohlenstoffbilanz wurden die direkten Emissionen des Kantons für das Jahr 2017 auf 1,6 Mio. t CO₂-Äq. geschätzt. Mit den festgelegten Zielen dürfen die Freiburger Emissionen bis 2030 nicht mehr als 0,9 Mio. t CO₂-Äq. betragen. Der Kanton muss daher seine Emissionen bis 2030 um etwa 0,7 Mio. t CO₂-Äq. senken.

> Bis 2050 verpflichten sich der Staat Freiburg und die Gemeinden, das Ziel der Netto-Null-Emissionen zu erreichen. Die verbleibenden THG-Emissionen müssen durch Sequestrierung neutralisiert werden. Der Bundesrat schätzt die Menge der unvermeidbaren Emissionen in der Schweiz auf etwa 12 Mio. t CO₂-Äq. im Jahr 2050. Bezo gen auf den Kanton Freiburg werden die unvermeidbaren Emissionen im Jahr 2050 auf etwa 0,4 Mio. t CO₂-Äq. geschätzt.

> Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich ausdrücklich, alle notwendigen und möglichen Massnahmen zu ergreifen, um ihre indirekten, d. h. ausserhalb des Kantons entstandenen Emissionen zu reduzieren. Diese Emissionen sind beträchtlich, sie machen 60,3% der Gesamtemissionen des Kantons aus, wovon 4,75% auf importierten Strom zurückzuführen sind. Sie stehen im Zusammenhang mit der Produktion und dem Transport von Gütern und Lebensmitteln, die im Kanton konsumiert werden (rund 40% der indirekten Emissionen), mit Finanzinvestitionen (mehr als ein Drittel der indirekten Emissionen) oder mit der ausserkantonalen Mobilität der Freiburger Bevölkerung.

Diese Massnahmen sind unerlässlich, da in einigen Fällen die Reduktion der indirekten THG-Emissionen keine positiven Auswirkungen auf die Reduktion der direkten Emissionen des Kantons haben wird. Dennoch wird der Nutzen für den Planeten ein enormer Fortschritt sein; so sind z. B. flankierende Massnahmen für eine lokale Ernährung betroffen. Die Verringerung dieser Emissionen hängt auch von einer Änderung des Verhaltens und der Konsumgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger ab. Daher müssen alle Massnahmen ergriffen werden, die in den Zuständigkeitsbereich des Staates und der Gemeinden fallen, um die indirekten Emissionen des Kantons zu reduzieren. Dies kann unter anderem durch ein Verbot oder eine Einschränkung der Verwendung von Einwegplastik, Massnahmen zur klimaverträglichen Gestaltung von Finanzströmen, Sensibilisierung und Ermutigung zu einem lokalen und verantwortungsbewussten Konsum geschehen. Die Entwicklung der indirekten Emissionen ist jedoch schwer zu quantifizieren, weshalb sich der Staat kein quantifiziertes Ziel setzt, sondern sich verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten zu ihrer Reduktion beizutragen. Es wird auch darauf geachtet, dass die Bemühungen des Bundes und des Kantons gemeinsam und komplementär sind.

Das Monitoring des Grades der Zielerreichung wird durch die folgenden Instrumente ermöglicht:

- > Die Entwicklung des nationalen THG-Inventars wird es ermöglichen, die Auswirkungen der klimapolitischen Instrumente der Bundesregierung und aller regionalen Klimastrategien zu bewerten;

¹ Die Schätzung der Freiburger Emissionen von 1990 basiert auf den Daten des nationalen Inventars der THG-Emissionen (National Inventory Report NIR). Die Daten des Schweizer NIR können auf der folgenden Website eingesehen werden: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/zustand/daten/treibhausgas-inventar.html> (08.07.2022).

- > Die Entwicklung der CO₂-Bilanz des Kantons Freiburg wird es ermöglichen, die Auswirkungen von kantonalen und ausserkantonalen Massnahmen auf die vom Kanton verursachten Emissionen spezifischer zu verfolgen;
- > Das Monitoring von Indikatoren, die für bestimmte Massnahmen des KKP spezifisch sind, wird es ermöglichen, die Menge der THG-Emissionen zu schätzen, die durch die jeweiligen Massnahmen reduziert oder vermieden werden.

Abs. 3

In Absatz 3 werden die vom Staat Freiburg und den Gemeinden angestrebten Klimaziele für die Anpassung festgelegt.

Die THG-Konzentration in der Atmosphäre könnte nicht nur die Infrastruktur, sondern alle Lebewesen schädigen. Die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Hitzewellen, starken Regenfällen und Dürreperioden können Menschen schädigen oder das Überleben von Tier- und Pflanzenarten gefährden. Absatz 3 stellt klar, dass sich der Staat und die Gemeinden mit ihren Zielen nicht nur für den Schutz von Menschen und ihren Interessen einsetzen, sondern auch für den Schutz von Tieren, Pflanzen und ihren Lebensräumen. Der Absatz stellt auch klar, dass Güter von erheblichem Wert, wie historische Stätten oder auch bestimmte Gebäude oder Infrastrukturen, ebenfalls vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden müssen. Die Anpassungsziele des Staates Freiburg und der freiburgischen Gemeinden sind somit kohärent mit der Strategie des Bundes zur Anpassung an den Klimawandel und berücksichtigen alle Sektoren, die direkt oder indirekt vom Klimawandel betroffen sein können (Management der Biodiversität, Umgang mit Naturgefahren, Gesundheit von Mensch und Tier, Bodenschutz usw.).

Abs. 4

In Absatz 4 werden die Klimaziele für die Kohlenstoffabscheidung und -sequestrierung festgelegt. Dies entspricht der aktuellen Feststellung und den Bedenken des Bundes. Tatsächlich kommt der Bericht über negative CO₂-Emissionen, der 2020 vom Ständerat als Antwort auf das Postulat 18.4211¹ verabschiedet wurde, zum Schluss, dass die langfristigen Klimaziele nur mit negativen Emissionen erreicht werden können. Daraus geht hervor, dass der Bund die Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Technologien schaffen muss, mit dem Ziel, CO₂ aus der Atmosphäre zu entfernen und dauerhaft zu speichern.

Die Forschungs- und Innovationszusammenarbeit im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) muss unterstützt werden. Im Entwurf zur Revision des CO₂-Gesetzes vom 17. Dezember 2021 wurde dieser Begriff übrigens vertieft. Er definiert den Begriff Senkenleistung als «die international anrechenbare Bilanz über die Treibhausgasemissionen und die CO₂-Aufnahme in Kohlenstoffspeichern». Laut Bundesrat² gebietet das Vorsorgeprinzip, keine biologischen Senken zu füllen, um vermeidbare THG-Emissionen auszugleichen, solange nicht sicher ist, dass die derzeitigen technischen Ansätze (bioenergy with carbon capture and storage, BECCS und direct air carbon capture and storage DACCS) negative Emissionen in der erforderlichen Menge erzeugen können.

Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich daher, die Kompetenzen im Bereich der Technologien zur CO₂-Extraktion (NET) zu stärken. Zu diesem Zweck wollen sie die Forschung und Innovation in diesem Bereich unterstützen. Die Abscheidung von CO₂ muss jedoch immer mit einer Lösung für die langfristige Lagerung oder Wiederverwendung zusammenfallen. Es geht nicht darum, Kohlenstoff auf produktivistische Weise zu extrahieren, ohne eine Speicherlösung vorzusehen, oder Mengen zu produzieren, die grösser sind als die Wiederverwendungslösungen auf dem Territorium. Es geht nicht darum, Kohlenstoff ohne Nettoabzug zu verlagern oder Kohlenstoff auf produktivistische Weise zu entziehen, was die Möglichkeiten des kantonalen Territoriums übersteigen würde, ihn stabil und langfristig zu speichern oder lokal wiederzuverwenden.

Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich ausserdem, Massnahmen zur nachhaltigen Speicherung von CO₂ zu ergreifen. Senken beziehen sich auf Reservoirs, die Kohlenstoff speichern. Sie können natürlich aus biologischen Prozessen zur CO₂-Abscheidung stammen. Dazu gehören unter anderem Wälder, Torfmoore und Böden. Diese Ökosysteme müssen geschützt, wiederhergestellt und gestärkt werden, was in erster Linie durch die Raumplanung geschieht. Künstliche Senken sind das Ergebnis technischer Verfahren, mit denen Kohlenstoff in unterirdischen geologischen Formationen, in den Ozeanen oder im Untergrund intensiv abgeschieden und dann sequestriert werden kann.

Artikel 3 Massnahmen

Abs. 1

Dieser Absatz befasst sich mit der Grundlage der Massnahmen zur Verringerung, Anpassung und Stärkung der Aufnahmekapazität von Kohlenstoffsenken, die zur Erreichung der Ziele umgesetzt werden müssen.

¹ Das Postulat 18.4211-Thorens Goumaz vom 12. Dezember 2018 «Von welcher Bedeutung könnten negative CO₂-Emissionen für die künftigen klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein?».

² Bundesrat, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4211 Thorens Goumaz vom 12. Dezember 2018: «Von welcher Bedeutung könnten negative CO₂-Emissionen für die künftigen klimapolitischen Massnahmen der Schweiz sein?».

Die Art der umgesetzten Massnahmen wird im Hinblick auf die Zuständigkeiten beurteilt, die dem Staat im Rahmen der sektoriellen und intersektoriellen Gesetzgebung des Bundes und der Kantone zugestanden werden, sowie auf die Bereiche, in denen er über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügt (vgl. Kapitel 1.4, 1.7–1.9).

Da die globale Erwärmung ein globales Problem ist, ist die Entwicklung von Lösungen auf allen Ebenen eine Notwendigkeit. Darüber hinaus können die Auswirkungen regionaler Massnahmen nicht isoliert von anderen ergriffenen Massnahmen betrachtet werden. So werden die vom Staat Freiburg und den Gemeinden ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels die von der internationalen Gemeinschaft oder vom Bund implementierten Massnahmen ergänzen, ebenso wie die internationalen und nationalen Massnahmen die Erreichung des Freiburger Ziels unterstützen werden.

Abs. 2

Im ersten Satzteil des Absatzes 2 ist der Koordinationsgrundsatz verankert, der die Klimapolitik des Staates und der Gemeinden leiten muss. Mithilfe ihrer Klimastrategie müssen der Staat und die Gemeinden eine wirksame Koordination zwischen ihren sektoriellen und sektorübergreifenden Politiken durchführen, um die in Artikel 2 festgelegten Reduktions- und Anpassungsziele zu erreichen.

Da der Kampf gegen den Klimawandel eines der Ziele der nachhaltigen Entwicklung darstellt (SDG 13), müssen die Klimamassnahmen insbesondere mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staates Freiburg koordiniert werden. Diese Strategie hat einen Zeithorizont bis 2031, d. h. bis zum Ende der Legislaturperiode, die 2027 beginnt. Der KKP folgt dieser Logik und somit einer ersten Umsetzungsphase 2021–2026 und einer zweiten Umsetzungsphase 2027–2031. Der Staat und die Gemeinden sind außerdem verpflichtet, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen ihrer Klimapolitik zu ermitteln. Einige Massnahmen können nämlich erhebliche soziale Auswirkungen haben, wenn sie z. B. die Besteuerung bestimmter Leistungen betreffen oder Auswirkungen auf die individuelle Mobilität haben. Die Notwendigkeit, den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren, muss zum Beispiel zwingend mit dem Ausbau eines für alle erschwinglichen öffentlichen Verkehrs einhergehen und vorrangig zu Massnahmen in den Regionen führen, wo dies möglich ist. Um die Akzeptanz solcher Massnahmen zu gewährleisten, müssen ihre Auswirkungen, z. B. zusätzliche finanzielle Belastungen für einkommensschwache Haushalte oder bestimmte Regionen, analysiert und antizipiert werden. Wenn nötig, müssen ihre unerwünschten Auswirkungen durch geeignete Mechanismen korrigiert werden, um die Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist auch im Zusammenhang mit der Ablehnung der Vorlage zur Revision

des CO₂-Gesetzes in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 zu sehen. So ist es von entscheidender Bedeutung, sicherzustellen, dass die Massnahmen bestehende Ungleichheiten nicht weiter verstärken.

Der Staat möchte auch der wirtschaftlichen Komponente seiner Klimapolitik besondere Aufmerksamkeit schenken. Insbesondere muss der Übergang zum Ziel der Netto-Null-Emissionen auf wirtschaftlich tragbare und möglichst kosteneffiziente Weise erfolgen. Darunter ist beispielsweise zu verstehen, dass Unternehmen gegenüber konkurrierenden Unternehmen nicht benachteiligt werden, das Verursacherprinzip so weit wie möglich zur Anwendung gelangt, schlechte Investitionen vermieden und fossile Energieträger so weit wie möglich ersetzt werden.¹ Auch die Chancen, die der Klimawandel mit sich bringen kann, müssen aufgegriffen werden: Dazu gehören die Entwicklung des Sommertourismus, die Steigerung bestimmter landwirtschaftlicher Ernten oder die wirtschaftlichen Perspektiven, die sich aus den notwendigen energetischen Sanierungen von Gebäuden und der Mobilität ergeben.

Auch in anderen Umweltbereichen stehen der Staat und die Gemeinden vor zahlreichen Herausforderungen. Wenn es Synergien gibt, insbesondere in den Bereichen Luftqualität und Biodiversität, müssen Interessenabwägungen vorgenommen werden, damit die Klimapolitik nicht zu deren Lasten geht. Die Entwicklung erneuerbarer Energien muss somit gegen andere Herausforderungen wie die Erhaltung der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung oder der Biodiversität abgewogen werden.

So wird die Vereinbarkeit der Massnahmen im Klimabereich mit den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen von Fall zu Fall erfolgen, insbesondere über die Verfahren zur Bewertung der Nachhaltigkeit, die im Kanton Freiburg bereits durch die Evaluationen mit dem Kompass 21 umgesetzt wurden.

Artikel 4 Berücksichtigung klimatischer Herausforderungen

Abs. 1

In Absatz 1 wird die Verpflichtung für den Staat und die Gemeinden eingeführt, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben oder Aktivitäten die klimatischen Herausforderungen zu berücksichtigen, und dies bereits bei der Planung und Projektentwicklung. Unter klimatischen Herausforderungen wird im Sinne dieser Bestimmung die Notwendigkeit verstanden, Treibhausgasemissionen zu reduzieren, die Bindungskapazität der Kohlenstoffsenken sicherzustellen und sich an den Klimawandel anzupassen (Artikel 2), um die Menschen und ihre natürliche Umwelt vor dessen schädlichen Auswirkungen zu schützen (Artikel 1).

¹ Bundesrat, Bericht vom 27. Januar 2021 zur langfristigen Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 8, S. 18.

Diese Forderung geht explizit aus der langfristigen Strategie des Bundes hervor, welche von den Kantonen verlangt, dass sie ihre planerischen Aktivitäten in allen klimarelevanten Bereichen auf das Ziel von Netto-Null-Emissionen ausrichten. Die Strategie betont, dass die Planung von Bund und Kantonen umsichtig und auf die Klimaziele ausgerichtet sein muss, insbesondere in der Raum- und Verkehrsplanung, der Siedlungsentwicklung und der Energieplanung. Zudem sollten neue gesetzliche Vorschriften und Investitionsprojekte jeweils auf ihre Kompatibilität mit dem Ziel von Netto-Null-Emissionen geprüft und der Klimaschutz in alle relevanten Politikbereiche und Strategien integriert werden¹.

So haben der Staat und die Gemeinden die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen in der Entwicklungsphase eines jeden Projekts zu stärken. Die interkantonale Koordination ist auch in Bezug auf die Stärkung dieser Kompetenz und hinsichtlich der Schaffung von Instrumenten oder Methoden für staatliche Projekte anzustreben.

Die Prüfung der Kompatibilität von kantonalen und kommunalen Aktivitäten mit den klimatischen Herausforderungen muss folglich fester Bestandteil der öffentlichen Aufgaben werden und hat sich konkret auf die Wahl der Massnahmen und auf politische Entscheide auszuwirken.

Abs. 2

Der in Absatz 1 festgelegte Grundsatz der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen durch den Staat und die Gemeinden bei der Wahrnehmung von deren Aufgaben und Aktivitäten gilt generell für jedes Projekt. Im Rahmen der Prüfung wird kontrolliert, dass die in Bezug auf die potentiellen klimatischen Auswirkungen wichtigsten Projekte des Staates den in Absatz 1 übertragenen Auftrag sachgerecht umsetzen. In Anwendung von Absatz 2 lassen die Direktionen Projekte, die dem Staatsrat vorgelegt werden, im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit den klimatischen Herausforderungen prüfen. Dieser Ansatz wird es dem Staatsrat ermöglichen, bei der Beurteilung der ihm vorgelegten Projekte sowohl die klimatischen als auch die finanziellen Auswirkungen (vgl. Art. 46 Abs. 1 Bst. e FHG)² zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Prüfung dienen als Grundlage für ein Gutachten zum Projekt, das vom Staatsrat bei seinem endgültigen, auf der Grundlage einer Abwägung aller Interessen gefassten Beschluss berücksichtigt wird.

Von der Prüfung der klimatischen Auswirkungen sollen hauptsächlich die im Ausführungsreglement definierten Projekte (Projekte, die bestimmte Kriterien erfüllen: Art des Rechtakts, finanzielle und politische Auswirkungen, Akti-

onsbereich usw.) betroffen sein, bei denen potenziell bedeutende Risiken und Opportunitäten in Verbindung mit dem Klimawandel bestehen.

Die anzuwendende Beurteilungsmethode muss noch festgelegt werden. Es ist jedoch vorgesehen, die Prüfung der klimatischen Auswirkungen vorerst anhand der klimabezogenen Kriterien und Unterkriterien des Kompass 21 vorzunehmen. Parallel zu dieser Umsetzung sollen in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen (z. B. im Rahmen der Koordination der Klimapläne der Westschweiz und der lateinischen Schweiz oder des Cercle Climat³) Überlegungen zur Schaffung einer auf Klimaaspekte ausgerichteten Beurteilungsmethode angestellt werden.

Artikel 5 *Information und Schulung*

Das Übereinkommen von Paris (Art. 12) verpflichtet die Vertragsparteien, Massnahmen zur Verbesserung der Bildung, der Ausbildung, des öffentlichen Bewusstseins, der Beteiligung der Öffentlichkeit und des öffentlichen Zugangs zu Informationen auf dem Gebiet der Klimaänderungen zu ergreifen, um die Wirksamkeit der ergriffenen klimapolitischen Massnahmen zu erhöhen. Artikel 41 des CO₂-Gesetzes greift diesen Aspekt wieder auf, indem er den Behörden von Bund und Kantonen eine Rolle bei der Beratung von Gemeinden, Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten zuschreibt.

Aufgrund der Bedeutung solcher Massnahmen für die Stärkung der klimapolitischen Instrumente wird in Artikel 5 des Gesetzesentwurfs die gleiche Verpflichtung auf kantonaler Ebene wieder aufgegriffen. Zu diesem Zweck hat der Staat bereits die Internetseite meinklimaplan.fr.ch aufgeschaltet, um alle Akteure des Kantons Freiburg für klimatische Herausforderungen zu sensibilisieren, darüber zu informieren und in deren Bewältigung einzubinden. Er beabsichtigt zudem, freiwillige Initiativen (z. B. von Gemeinden) zur Information und Sensibilisierung der Bevölkerung zu fördern.

Bildung im weiteren Sinne ist außerdem ein mächtiger Hebel, um die Fähigkeit der Einzelnen zu stärken, angesichts des Klimawandels zu Überlegungen anzuregen und zu handeln. Aus diesem Grund hat die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten nicht auf die Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs gewartet, um in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Direktionen neue Hilfsmittel und Instrumente zur Behandlung der Klimathematik im Lehrprogramm zu entwickeln. Durch die vorliegende Bestimmung wird ihre gesetzliche Grundlage lediglich

¹ Langfristige Klimastrategie der Schweiz, Grundsatz 6, S. 18.

² Kantonales Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzaushalt des Staates (SGF 610.1).

³ Der Cercle Climat ist ein nicht gewinnorientierter, politisch neutraler und wirtschaftlich unabhängiger Verband, dessen Hauptziel darin besteht, die Aktionen der kantonalen Verwaltungen, die an der Entwicklung oder Umsetzung der Klimapolitik und/oder -strategie beteiligt sind, zu koordinieren und zu stärken, um die Treibhausgasemissionen und die Auswirkungen des Klimawandels zu vermindern. Der Cercle Climat wird sich aus Vertreter-innen der für Klimapolitik zuständigen kantonalen Stellen zusammensetzen. Die konstituierende Versammlung wird im September 2022 stattfinden.

präzisiert. Hier gilt es zu beachten, dass Artikel 5 auch die berufliche Aus- und Weiterbildung, einschliesslich im Rahmen einer beruflichen Neuorientierung, umfasst, weshalb hier von Bildung und Ausbildung im weiteren Sinne gesprochen wird.

Der Staat hat auch eine Rolle zu spielen, zum Beispiel indem er Schulen dazu ermutigt, eine Klimastrategie umzusetzen, indem er pädagogische Pilotprojekte im Zusammenhang mit den klimatischen Herausforderungen unterstützt, indem er die Ausbildung der Lehrkräfte in diesem Bereich verstärkt oder indem er pädagogische Dossiers erstellt, mit denen die Integration von Klimafragen im Unterricht unterstützt wird.

In seiner Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Revision des CO₂-Gesetzes hat der Bundesrat festgehalten, dass die Gemeinden aufgrund ihrer Nähe zu den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie zu den lokalen Unternehmen und Vereinen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Klimapolitik vor Ort spielen. Mit handlungsorientierten Beratungen und Angeboten sollen daher die Gemeinden befähigt werden, Klimastrategien zu erarbeiten, Massnahmen umzusetzen und ihre Bevölkerung für Klimathemen zu sensibilisieren.

Der Staat hat die Zusammenarbeit mit den Gemeinden Ende 2020 in die Wege geleitet. Er möchte die Freiburger Gemeinden begleiten, um das Verständnis der Klimathematik zu fördern, die Gemeinden in ihrer Klimapolitik zu unterstützen und sie zu ermutigen, konkrete Massnahmen in diesem Bereich in die Wege zu leiten. Der Staatsrat möchte diese Zusammenarbeit mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verstärken und die praktische und finanzielle Unterstützung für die Gemeinden weiterentwickeln, und zwar nicht nur für ihre eigenen Aktionen, sondern auch, um sie zu ermutigen, die Aktionen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sowie der auf ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen und Vereine zu unterstützen. Dieses Anliegen wird in einem spezifischen Artikel behandelt (siehe Art. 15 ff. weiter unten).

Kantonaler Klimaplan

Artikel 6 Inhalt

Abs. 1

Artikel 6 Abs. 1 führt eine gesetzliche Verpflichtung für den Staatsrat ein, einen kantonalen Klimaplan auszuarbeiten. Diese gesetzliche Verpflichtung gibt der Freiburger Klimapolitik somit eine konkrete und dauerhafte Verankerung. Die Exekutive ist grundsätzlich zur Planung befugt, soweit dies zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Allgemein betrachtet ist die Planung folglich ein Koordinations- und Verwaltungsinstrument, das in die Zuständigkeit der Exekutive, in diesem Fall des Staatsrats, fällt. Es obliegt somit dem Staatsrat, eine kantonale Strategie festzulegen und die geeignetsten Massnahmen zur Erreichung der

vom Gesetzgeber in Artikel 2 festgelegten Anpassungs- und Reduktionsziele zu wählen.

Der kantonale Klimaplan ist das wichtigste Instrument, das dem Staatsrat zur Verfügung steht, um seine Klimastrategie und die Mittel zu deren Umsetzung festzulegen. Er koordiniert, unterstützt und stärkt die sektorien und sektorenübergreifenden Politiken und Strategien, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele zur Emissionsreduktion, zur Anpassung an den Klimawandel und zur Stärkung der natürlichen und künstlichen Kohlenstoffsenken beitragen (für ausführlichere Angaben zur Abstimmung zwischen dem KKP und den sektorien und sektorenübergreifenden Politiken siehe Punkt 1.8 oben).

Abs. 2 und 3

Als übergeordneter struktureller Rahmen der Freiburger Klimapolitik umfasst der KKP an erster Stelle einen strategischen Teil, der strategische Achsen und spezifische Ziele festlegt, wie z. B. in jedem Sektor (Mobilität, Energie, Landwirtschaft, Konsum usw.) zu erreichende Ziele oder lineare Ziele. Darüber hinaus umfasst er den operativen Aktionsplan, der sich aus der Strategie ableitet und mindestens die Beschreibung der konkreten Massnahmen, die Umsetzungsfristen, die zuständigen Behörden sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen, d. h. die finanziellen und personellen Mittel, enthält.

Artikel 7 Öffentliche Vernehmlassung

Artikel 7 Abs. 1 legt das Verfahren der öffentlichen Vernehmlassung für den kantonalen Klimaplan fest. Vorgesehen ist eine sinngemäss Anwendung des Vernehmlassungsverfahrens für kantonale Erlasse. Dieses Verfahren ist in den Artikeln 22 ff. des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER; SGF 122.0.21) geregelt.

Dieses Verfahren wurde aufgrund fehlenden formalisierten Verfahrens bereits bei der Vernehmlassung anderer kantonalen Planungsinstrumente sinngemäss angewandt. Es wurde beispielsweise bei der Vernehmlassung des Massnahmenplans Luftreinhaltung angewandt, den der Staatsrat in seiner Sitzung vom 18. November 2019 verabschiedet hat. Es wurde auch bei der Vernehmlassung des kantonalen Klimaplans im Oktober 2020 befolgt, auch wenn das Verfahren durch das vorliegende Gesetz noch nicht formalisiert war.

Artikel 8 Beschluss

Der Grosse Rat wird zum Entwurf des Klimaplans konsultiert. Zu diesem Zweck wird ihm der Entwurf des Plans sowie der gemäss Artikel 10 Absatz 2 erstellte Bericht, der die Umsetzung des vorangehenden Klimaplans prüft und bewertet, zur Kenntnisnahme unterbreitet. Parallel dazu wird dem

Grossen Rat der Antrag auf einen Verpflichtungskredit vorgelegt. Dieses Verfahren wird dem Staatsrat die Möglichkeit geben, entsprechend der Beratung im Grossen Rat vor der Verabschiedung die Änderungen im Plan vorzunehmen, die er als notwendig erachtet.

Artikel 9 Wirkungen

Der kantonale Klimaplan ist in erster Linie als Planungs-, Aktions- und Koordinationsinstrument konzipiert und ist nur für die kantonalen Behörden verbindlich, nicht aber für die Gemeinden und die Bürgerinnen und Bürger, die nicht für die Umsetzung der Massnahmen zuständig sind und für die er keine direkte Bindungswirkung hat.

Wie oben bereits erwähnt, wird die Umsetzung dieser Massnahmen in Zusammenarbeit mit zahlreichen Partnern, insbesondere den zuständigen Direktionen und Ämtern, erfolgen. Diese sind als in ihrem jeweiligen Bereich sachlich zuständige Behörden dazu verpflichtet, die geplanten Massnahmen umzusetzen. Dies bedeutet insbesondere, dass diese Tätigkeiten in den Aufgabenbereichen der Verantwortlichen der einzelnen Einheiten aufgenommen werden müssen. Zu diesem Zweck soll der KKP die Bereitstellung der zur wirksamen Umsetzung der Massnahmen erforderlichen Mittel sicherstellen.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die kantonale Planung für die Behörden nur in den Bereichen verbindlich ist, in denen der kantonale Gesetzgeber ihnen Vollzugszuständigkeiten übertragen hat. In der Tat haben die Massnahmen des kantonalen Klimaplans nur sekundäre Rechtswirkung in dem Sinne, dass sie selbst keine neuen Zuständigkeiten schaffen können; sie dienen lediglich dazu, die Ausübung der Zuständigkeiten zu präzisieren, welche durch das im jeweiligen Handlungsfeld geltende Recht vorgesehen sind. In diesem Sinne werden die für den Vollzug der Planung zuständigen Behörden sicherstellen müssen, dass sie nicht ohne Grund von den im kantonalen Klimaplan festgelegten Massnahmen abweichen.

Erweisen sich die aktuellen kantonalen Rechtsgrundlagen als unzureichend, können im Rahmen der Planung jedoch legislative Massnahmen integriert werden, die darauf abziehen, kantonale Rechtsgrundlagen zu schaffen oder zu aktualisieren, um klimatische Herausforderungen einzubinden und ihre Berücksichtigung in den betroffenen sektoriellen Bereichen zu verstärken. Dazu wird es Aufgabe des Staatsrats sein, falls notwendig und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die zur Umsetzung der in Artikel 2 des vorliegenden Vorentwurfs festgelegten Ziele erforderlichen Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

Artikel 10 Überprüfung und Nachkontrolle

Abs. 1

Die CO₂-Bilanz (auch «Emissionsinventar» oder «CO₂-Fussabdruck» genannt) zielt darauf ab, die Menge an Treibhausgasemissionen abzuschätzen, die durch menschliche Aktivitäten in einem bestimmten Gebiet verursacht werden. Diese Abschätzung kann auch für ein Unternehmen, einen Wirtschaftssektor oder auf individueller Ebene erfolgen. Es handelt sich um eine Entscheidungshilfe hinsichtlich struktureller Investitionen, die auch zum Ziel hat, das Bewusstsein für die Auswirkungen unserer Verhaltensweisen zu schärfen und diese zu ändern.

Jedes Jahr werden die Emissionen im Rahmen der internationalen Verträge erfasst, die von den Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) ausgehandelt wurden. Die Emissionsdaten für die Schweiz sowie für alle anderen Vertragsparteien sind dem «National Inventory Report» (NIR) zu entnehmen. Dieses Treibhausgasinventar erfasst sowohl die auf die Nutzung fossiler Energieträger zurückzuführenden CO₂-Emissionen als auch die Emissionen anderer Treibhausgase (Methan, Lachgas, synthetische Gase).

Eine erste CO₂-Bilanz des Kantons Freiburg wurde mit den Daten aus dem Jahr 2017 erstellt, indem Daten aus dem NIR sowie aus nationalen und kantonalen Statistiken ausgewertet wurden. So stammen einige Zahlen der CO₂-Bilanz aus nationalen Daten, die anhand von Indikatoren wie der Einwohnerzahl oder der Anzahl Unternehmen auf den Freiburger Kontext übertragen wurden (Top-down-Methode). Andere Daten wiederum stammen direkt aus Freiburger Erhebungen (Bottom-up-Methode). Dies gilt insbesondere für die Emissionen im Zusammenhang mit der Landnutzung (Wälder, Wiesen oder städtische Böden).

Die CO₂-Bilanz des Kantons Freiburg wird einerseits als Arbeitsgrundlage für die Festlegung der Verminderungsmassnahmen des KKP dienen und es andererseits ermöglichen, die Auswirkungen der aufeinanderfolgenden Klimapläne langfristig zu verfolgen. Aus diesem Grund wird sie ein zentrales Element des Evaluationsberichts zum Klimaplan sein.

Abs. 2

Grundsätzlich ist eine Strategie an einen bestimmten Zeitraum und den diesem Zeitraum eigenen Kontext gebunden. Sie hat sich weiterzuentwickeln, um den im Laufe der Zeit voranschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu entsprechen und muss folglich kurzfristig angepasst werden können. Es ist deshalb vorgesehen, die Strategie alle 5 Jahre zu revidieren.

Im Hinblick auf seine Revision muss der aktuelle Klimaplan einer Evaluation seiner Ergebnisse unterzogen werden. Zu diesem Zweck ist es vorgesehen, dass alle 5 Jahre ein Evaluationsbericht zur Umsetzung des Klimaplans erstellt wird. Der Staat setzt sich quantifizierte übergeordnete Ziele, die in diesem Gesetzesentwurf festgelegt werden. Er wird auf der Grundlage von Artikel 6 Abs. 1 und 2 des Gesetzesentwurfs auch sektorelle und lineare Ziele im KKP festlegen. Die Ziele des Staates werden insbesondere durch eine regelmässige Nachkontrolle des kantonalen Klimaplans und der festgelegten Indikatoren sowie durch die kantonale CO₂-Bilanz evaluiert. Diese CO₂-Bilanz dient auch als Grundlage für die Ausarbeitung der neuen Fassung des Klimaplans und wird folglich vor der Vernehmlassung des neuen KKP veröffentlicht. Sie wird zeitgleich mit der Vernehmlassung des Entwurfs zum neuen Klimaplan dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Abs. 3

Der Fortschritt der Umsetzung der Massnahmen wird regelmässig anhand von Monitoring-Instrumenten und mit Hilfe von Indikatoren evaluiert, um eine regelmässige Qualitätskontrolle zu gewährleisten. Für jede Massnahme des kantonalen Klimaplans wird ein Massnahmenblatt erstellt, das regelmäßig aktualisiert wird. Diese Massnahmenblätter werden jährlich mit Informationen aktualisiert, insbesondere in Bezug auf die (übergeordneten und jährlichen) Ziele der Massnahme, die Zusammensetzung des Projektteams, den für die Massnahme vorgesehenen Betrag oder auch den Fortschritt der Umsetzung. Alle Anpassungen der Massnahmen und der Fortschritt ihrer Umsetzung sind in regelmässigen Abständen schriftlich zu dokumentiert. Die Form des Berichts wird gemeinsam mit dem Steuerungsausschuss (COPIL) festgelegt. Der Bericht ist online abrufbar. Er wird jährlich aktualisiert und ermöglicht ein kontinuierliches Monitoring der Umsetzung des kantonalen Klimaplans.

Artikel 11 Änderungen

Abs. 1

Absatz 1 ermöglicht es, je nach Entwicklung der Rahmenbedingungen und Umfang der erforderlichen Änderungen die notwendigen Anpassungen des kantonalen Klimaplans einzuplanen. So können Anpassungen vor dem Ablauf der für eine vollständige Überarbeitung des Klimaplans vorgesehene Frist von 5 Jahren vorgenommen werden. Diese Flexibilitätsanforderung ist nicht von rollenden Planungen zu trennen.

Abs. 2 und 3

Das Gesetz unterscheidet daher zwischen dem Verfahren für die Revision und für wesentliche Änderungen des Plans (Abs. 2) von jenem für andere, als «geringfügig» betrachtete Änderungen (Abs. 3):

- > Bei der Revision und im Falle einer wesentlichen Änderung des Plans gilt das in Artikel 7 vorgesehene Verfahren;
- > Der Staatsrat bestimmt das Verfahren und die zuständigen Organe für alle weiteren Änderungen des kantonalen Klimaplans im Rahmen des Ausführungsreglements.

Zuständige Behörden

Artikel 12 Staatsrat

Abs. 1

Absatz 1 legt die wichtigsten Befugnisse des Staatsrats fest:

- > Bst. a: Der Staatsrat ist die für die Verabschiedung des kantonalen Klimaplans zuständige Behörde;
- > Bst. b: Ein vom Staatsrat erlassenes Ausführungsreglement wird die gesetzlichen Bestimmungen ergänzen;
- > Bst. c: Der Staatsrat verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die bereichsübergreifende Organisation der Ausarbeitung und Umsetzung des Klimaplans sicher.
- > Bst. d: Er sorgt für die Umsetzung der im KKP vorgesehenen Massnahmen durch die betroffenen Direktionen.
- > Bst. e: Er stellt die Zusammenarbeit und Koordination mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden sicher. Dies ist ein allgemeiner Grundsatz, der im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) vorgesehen ist. Dieser Absatz zielt darauf ab, die Transversalität und die Bedeutung der Koordination und der Zusammenarbeit in diesem Bereich zu unterstreichen. Er bezieht sich auch auf die spezifische Aufgabe des Staatsrats, mit den Gemeinden im Rahmen der Erstellung der kommunalen Klimapläne zusammenzuarbeiten, die in Art. 15 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfs erwähnt wird.

Abs. 2

Das Gesetz überträgt dem Staatsrat ebenfalls folgende Zuständigkeiten:

- > Er beschliesst die öffentliche Vernehmlassung des kantonalen Klimaplans (Art. 7);
- > Er beaufsichtigt und verabschiedet die Revision oder wesentliche Änderungen des kantonalen Klimaplans (Art. 10 und 11);
- > Er ernennt die Mitglieder der Kommission (Art. 14);
- > Er unterbreitet dem Grossen Rat in regelmässigen Abständen einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen des Klimaplans (Art. 16);
- > Er regelt die Modalitäten und das Verfahren in Bezug auf Subventionen (Art. 17 Abs. 4);

Artikel 13 Zuständige Direktionen

Abs. 1

Die konkrete Umsetzung der verschiedenen Massnahmen obliegt den zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten. So fallen zum Beispiel Massnahmen im Bereich Energie in die Zuständigkeit des Amts für Energie, Massnahmen im Bereich Wasser in die Zuständigkeit des Amts für Umwelt, usw.

Die Klimathematik ist jedoch von Natur aus transversal und muss von allen Akteuren der betroffenen Bereiche gemeinsam angegangen werden. Eine gute Koordinierung ist demnach entscheidend. Zu diesem Zweck wird eine jährliche Berichterstattung in Form von Sitzungen zwischen den für die Umsetzung zuständigen Verantwortlichen organisiert. Gestützt auf seine organisatorische Autonomie (Art. 65 SVOG), kann der Staatsrat im Ausführungsreglement (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. c) organisatorische Bestimmungen zur Sicherstellung einer bereichsübergreifenden Organisation sowie der Ausarbeitung und Umsetzung des Klimaplans vorsehen, wie z. B. die Schaffung einer Koordinationsstelle, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen betroffenen Direktionen und kantonalen Verwaltungseinheiten zusammensetzt.

Abs. 2

Auch wenn sie bereichsübergreifend sind und von allen Direktionen und zahlreichen Verwaltungseinheiten abhängen, fallen die Aufgaben zur Koordinierung und Begleitung der Umsetzung der in der Klimastrategie des Staates Freiburg definierten Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich der für die Umwelt zuständigen Direktion. Diese stellt folglich die Kohärenz und die Querschnittsfunktion der Massnahmen in diesem Bereich sicher. Alle Direktionen beteiligen sich an der Ausarbeitung des kantonalen Klimaplans, wobei das Amt für Umwelt damit beauftragt ist, diese Koordination sicherzustellen und den gesamten Prozess von der Erstellung des Entwurfs des Klimaplans bis zu seiner Verabschiedung durch den Staatsrat zu gewährleisten. Anschliessend übernimmt das Amt für Umwelt die Koordination der Umsetzung und das Monitoring des kantonalen Klimaplans, sowie die Verwaltung des damit verbundenen Budgets, das alle Direktionen betrifft. Es ist auch für die Erstellung der kantonalen CO₂-Bilanzen und die Verfassung des Evaluationsberichts infolge der Umsetzung des kantonalen Klimaplans zuständig.

Abs. 3

In Absatz 3 wird der Grundsatz der Koordinierung zwischen den Direktionen und Verwaltungseinheiten des Staates verankert. Der kantonale Klimaplan hat einen transversalen Charakter und erfordert das konkrete Engagement aller von

der Klimapolitik des Kantons betroffenen Direktionen und Verwaltungseinheiten des Staates. Es ist folglich notwendig, dass die Vollzugsbehörden eng zusammenarbeiten, indem sie sich gegenseitig unterstützen und sich aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung der kantonalen Planung beteiligen.

Artikel 14 Klimakommission

Abs. 1 und 2

Die Klimakommission ist ein beratendes Gremium, ähnlich der beratenden Raumplanungskommission oder der Kommission für Kinder- und Jugendfragen. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen betroffenen politischen, beruflichen und assoziativen Kreise sowie aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden zusammen. Im Ausführungsreglement werden in Übereinstimmung mit den diesbezüglichen Bestimmungen des Reglements über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates (KomR; SGF 122.0.61) weitere Präzisierungen zur Organisation dieser Kommission und zur Ernennung ihrer Mitglieder festgehalten.

In der Kommission werden insbesondere vertreten sein: die von der Klimathematik besonders betroffenen Direktionen (RIMU, ILFD, VWBD, GSD), die Gemeinden, die Wirtschaft, insbesondere die Landwirtschaft und der Tourismus, Vertreterinnen und Vertreter der Jugend, im Bereich des Umweltschutzes und der Gesundheit aktive Nichtregierungsorganisationen oder auch Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft, insbesondere aus der Klimawissenschaft. Die hier erwähnte Liste ist hierbei nicht abschliessend.

Abs. 3

Ziel dieser Kommission ist es, die gesamte Gesellschaft aktiver in die Formulierung und Umsetzung der kantonalen Klimapolitik miteinzubeziehen und bestimmte Projekte oder Instrumente wie z. B. den kantonalen Klimaplan ihrer kritischen Betrachtung zu unterziehen.

Die Aufgaben der Kommission bestehen darin, den Staat zu beraten und die von der kantonalen Klimapolitik betroffenen Ämter, insbesondere das für die Koordination des KKP zuständige Amt, zu unterstützen, Probleme im Zusammenhang mit der Klimapolitik zu untersuchen und entsprechende Empfehlungen abzugeben, sowie zum kantonalen Klimaplan und zu wichtigen Projekten des Staates in Bezug auf die klimatischen Herausforderungen Stellung zu nehmen. Zu den Aufgaben dieser Kommission zählt außerdem, den ausführenden Behörden Vorschläge zu unterbreiten. Somit werden alle für eine angemessene Umsetzung erforderlichen Standpunkte und Informationen zusammengeführt. Mit dieser Bestimmung wird auch der Wille bekräftigt, die notwendige Partizipation und die grosse Vielfalt der Interessengruppen zu berücksichtigen.

Artikel 15 Gemeinden

Der kantonale Klimaplan der ersten Generation überträgt den Gemeinden keine direkte Verantwortung für die Umsetzung des geplanten Massnahmenkatalogs. Die Gemeinden werden jedoch als zentrale Partner betrachtet und können von Zusammenarbeit sowie Ermutigungs-, Ausbildungs- und Unterstützungsmaßnahmen profitieren. Der Staat möchte schrittweise vorgehen. In den kommenden Jahren wird er seine Zusammenarbeit mit den Freiburger Gemeinden intensivieren, damit diese ihre Aktivitäten in diesem Bereich verstärken können.

Wie bereits erwähnt, spielen die Gemeinden insbesondere bei der Anpassung eine entscheidende Rolle. Die klimatischen Herausforderungen betreffen alle Regelungsbereiche und Planungsebenen. Darüber hinaus können die Gemeinden aufgrund ihres Zuständigkeitsbereichs Maßnahmen auf ihrer Ebene ergreifen. Zahlreiche Gemeinden engagieren sich bereits für den Klimaschutz, insbesondere im Rahmen bestehender Planungen wie dem kommunalen Energieplan, dem Richtplan des Einzugsgebiets oder dem Ortsplan. Zu ihren Pflichten gehört auch die Vorbildfunktion gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern. Diese Vorbildfunktion beruht auf der Berücksichtigung der klimatischen Herausforderungen im Rahmen öffentlicher Projekte, aber auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber, Vermögensverwalter, Eigentümer und Dienstleister. Das Zusammenwirken von Staat und Gemeinden ist komplementär und deshalb absolut notwendig.

Abs. 1

In Absatz 1 wird die Verpflichtung für Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern eingeführt, innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes individuell oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden einen kommunalen Plan zu erstellen. Nachdem die Gemeinden ihren Plan verabschiedet haben, übermitteln sie diesen dem Staat.

Wie oben bereits erwähnt, wird die Beteiligung der Gemeinden an den Bemühungen zur Verminderung und Anpassung an den Klimawandel erwartet und ist notwendig. Sie sind wichtige Ansprechpartner und haben zugleich eigene Zuständigkeitsbereiche. Sie müssen ihren Teil der Verantwortung übernehmen und gleichzeitig eine gewisse Autonomie und Handlungsfreiheit bewahren. Aus diesem Grund wurde es für sinnvoll erachtet, die kantonale Strategie für die Gemeinden nicht verbindlich zu gestalten. Es ist jedoch ihre Aufgabe, eine Klimapolitik zu definieren und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Berücksichtigung der kantonalen und bundesrechtlichen Gesetzgebung Maßnahmen festzulegen, die sie zusätzlich zu den kantonalen Maßnahmen ergreifen wollen. Die Gemeinden behalten somit ihre volle Autonomie innerhalb der Grenzen des kantonalen Rechts und bestimmen frei die Strategie und die Maßnahmen, die sie in

Ergänzung zu den staatlichen Maßnahmen und in Koordination mit diesen umsetzen wollen. Um kleine Gemeinden mit geringen Mitteln nicht zu belasten, sind Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht verpflichtet, einen Klimaplan auszuarbeiten. Der Staat ermutigt jedoch alle Gemeinden, diesen Schritt zu unternehmen.

Abs. 2

Die Gemeinden können ihren Maßnahmenplan in regelmäßigen Abständen anpassen. Sie überprüfen ihren Plan in seiner Gesamtheit mindestens alle 5 Jahre und revidieren ihn entsprechend den Schlussfolgerungen der Überprüfung. Die Periodizität der Überprüfung entspricht jener des KKP.

Abs. 3

Hier soll die Zusammenarbeit von Gemeinden gefördert werden, indem beispielsweise die Bezirksebene in die Ausarbeitung einer interkommunalen Planung einbezogen wird. Die möglichen Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden sind insbesondere in der freiburgischen Gesetzgebung in Art. 107 ff. des kantonalen Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) vorgesehen. Die Oberamtperson übernimmt in dieser Hinsicht durch die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit eine führende Rolle bei der harmonischen Entwicklung des Bezirks, insbesondere gestützt auf Artikel 146 des Gesetzes über die Gemeinden.

Abs. 4

Der Staat unterstützt Gemeinden, die spezifische Schritte im Bereich des Klimas in Erwägung ziehen und eine auf ihr Gebiet zugeschnittene nachhaltige Klimapolitik umsetzen wollen. Der Staat verpflichtet sich insbesondere, Subventionen für die Erstellung von kommunalen Klimaplänen zu gewähren, unabhängig davon, ob diese auf freiwilliger Basis oder auf der Grundlage von Absatz 2 erstellt werden, und den Gemeinden technische Beratung zur Verfügung zu stellen. Er kann im Rahmen der Maßnahmen des KKP auch Subventionen für die Umsetzungsphase der kommunalen Pläne gewähren (vgl. Art. 17).

Die Gemeinden, die bereits solche Schritte eingeleitet haben, werden unter den im Ausführungsreglement festgelegten Bedingungen bei der Umsetzung ihrer Planung finanziell unterstützt. In der Tat dürfen diese Gemeinden nicht dafür bestraft werden, freiwillig und frühzeitig spezifische Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen zu haben.

Bereits heute bestehen kantonale Unterstützungsmaßnahmen, die sich positiv auf das Klima auswirken. Beispiele hierfür sind die in der Arbeitshilfe für die Ortsplanung und im Bauhandbuch formulierten Empfehlungen zur Art und Weise wie Anreize für die Schaffung sogenannter nachhalti-

ger Quartiere in die Detailplanung und in die Baureglemente integriert werden können, oder die Beratung der Gemeinden bei der Erstellung des kommunalen Energieplans im Rahmen der Ortsplanungsrevision.

Ziel des Staates ist es, die Gemeinden dazu zu ermutigen und es ihnen zu erleichtern, die klimatischen Herausforderungen bei allen ihren Aktivitäten zu berücksichtigen, sowie den Austausch guter Praktiken zu fördern. Zu diesem Zweck wird er Sensibilisierungs- und Fördermassnahmen, wie z. B. Workshops, die Verbreitung von Videos und Artikeln mit guten Beispielen, praktische Leitfäden, usw. in die Wege leiten, um die Gemeinden bei der Einführung der Neuerungen zu unterstützen.

Zu den Unterstützungsmaßnahmen, die der Staat im Rahmen seiner Klimastrategie vorsieht, zählen zum Beispiel:

- > die Unterstützung von Projekten zur Revitalisierung von Fließgewässern durch zusätzliche Subventionen für Projekte, bei denen die Anpassung an den Klimawandel besonders stark integriert wird;
- > die Unterstützung der Gemeinden bei Projekten zur Neugestaltung oder Schaffung von öffentlichen Räumen, in denen die Klimadimension zur Bekämpfung von Hitzeinseln berücksichtigt wird (Begrünung, Beschattung, Wasserspiele, usw.);
- > die Unterstützung bei der Umsetzung von neuen, von den Gemeinden getragenen Maßnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs und der energetischen Treibhausgasemissionen.

Außerdem wird der Bund den Gemeinden bis Ende 2022 zwei Instrumente zur Verfügung stellen, um sie bei der Berücksichtigung von Klimafragen im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben und ihrer Projekte zu unterstützen. Das erste Instrument, das der Bund bereits online gestellt hat¹, ist ein Wegweiser für Gemeinden, die eine Klimastrategie zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel umsetzen möchten, und soll ihnen helfen, die Risiken zu identifizieren, mit denen sie heute konfrontiert sind oder in Zukunft konfrontiert sein werden. Dieser Wegweiser ist speziell dafür ausgelegt, kleine bis mittelgroße Gemeinden mit begrenzten Ressourcen bei der Entwicklung einer solchen Strategie zu unterstützen. Das zweite Produkt ist eine interaktive Toolbox, die speziell entwickelt wurde, um die Gemeinden je nach ihren Besonderheiten (Größe, Region, usw.) bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Sie enthält eine Datenbank mit Beispielen bester Praktiken für die Anpassung an den Klimawandel und eine Sammlung von Links und zusätzlichen Informationen zu jedem behandelten Bereich.

Finanzierung

Was die Finanzierung betrifft, muss zwischen zwei Dingen unterschieden werden: einerseits die Kosten für die Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung der ersten Generation des kantonalen Klimaplans zwischen 2021 und 2026, die auf 22,8 Millionen Franken geschätzt wurden; andererseits die Gesamtheit der Massnahmen, mit denen die Ziele des vorliegenden Gesetzes erreicht werden können und die nicht Bestandteil des aktuellen Klimaplans sind. Wir erinnern an dieser Stelle gerne an die zeitliche Gliederung – zuerst Massnahmenplan, dann gesetzliche Verankerung –, die eine Finanzierungslücke schafft.

Die RIMU und namentlich das AfU koordiniert das gesamte Budget für die Umsetzung des Klimaplans. Zu diesem Zweck sieht es die Ausgaben und Einnahmen in den Budgets der Kostenstelle 3845 OPEN vor. Die Rechnungsstruktur des AfU ermöglicht es, ein Monitoring der Ausgaben für die Umsetzung des Klimaplans nach Massnahmen und Direktionen zu erstellen.

Für den aktuell geltenden Plan wurde im September 2021 vom Grossen Rat ein Verpflichtungskredit bis 2026 bewilligt (Art. 29 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1)).

Artikel 16 Finanzielle Mittel

Der Staatsrat wird dem Grossen Rat periodisch einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele notwendig sind, unterbreiten, darunter die Finanzierung des Aktionsplans. Diese Massnahmen unterstützen die sektorellen Politiken, die ebenfalls zur Erreichung derselben Ziele beitragen. Um die Massnahmen, die zur Erreichung der im vorliegenden Gesetz festgelegten Klimaziele beitragen, breiter abzustützen, ist eine regelmässige Entnahme aus dem Infrastrukturfonds vorgesehen. In diesem Sinne wurde bereits eine erste Zuweisung von 25 Millionen Franken für die Umsetzung des aktuellen Klimaplans gewährt. Um die Verwendung des Infrastrukturfonds für spätere Zuweisungen zugunsten der Klimapolitik abzusichern, soll auch das Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzaushalt des Staates (FHR; SGF 610.11) entsprechend angepasst werden. Diese Entnahmen dienen zur teilweisen Deckung der Ausgaben im Rahmen des vom Grossen Rat bewilligten Verpflichtungskredits (Subventionen für Investitionen) sowie zur Finanzierung anderer Massnahmen und Aktionen zugunsten des Klimas (Subventionen für Investitionen und/oder eigene Investitionen des Staates). Eine zusätzliche Zuweisung an diesen Fonds wird folglich erforderlich sein und gemäss den bereits geltenden Grundsätzen erfolgen, namentlich im Falle eines in der Staatsrechnung ausgewiesenen Finanzierungsüberschusses.

¹ Website des BAFU, *Klimaberatung für Gemeinden*: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmaessnahmen/klimaprogramm/klimaprogramm-klimaberatung-gemeinden.html>

Artikel 17 Kantonale Subventionen

Abs. 1

Die Beiträge können an Gemeinden, Gemeindeverbände oder andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen, natürliche oder juristische Personen des Privatrechts gewährt werden. Das Projekt soll insbesondere territoriale Entitäten (einschliesslich der Agglomeration und der Regionen), aber auch Einzelpersonen, natürliche Personen oder Unternehmen unterstützen. Insofern kann die in Artikel 15 Abs. 4 zugunsten der Gemeinden vorgesehene finanzielle Unterstützung für die Erstellung und Umsetzung eines kommunalen Klimaplans eingesetzt werden. Im Ausführungsreglement werden die verschiedenen möglichen Formen von Beiträgen festgelegt.

Finanziert werden unter anderem Massnahmen zur Förderung von Technologien und zur Reduzierung von THG-Emissionen, Anpassungsmassnahmen sowie Massnahmen zur Stärkung der Bindungskapazität von natürlichen und künstlichen Kohlenstoffsenken. Es sollen auch frühere Phasen des Innovationsprozesses unterstützt und beispielsweise Pilot- und Demonstrationsprojekte gefördert werden. So könnten kantonale Subventionen im Bereich der Verminde rung zum Beispiel für die Entwicklung klimafreundlicher Technologien oder Praktiken an Hochschulen, für die Ausarbeitung eines Mobilitätsplans durch ein Unternehmen, für die Einrichtung von Biogasanlagen, für die Rückgewinnung von Wärme in industriellen Produktionsprozessen gewährt werden. Im Bereich der Anpassung könnten beispielsweise Massnahmen hinsichtlich der Entwicklung einer Innovation in Bezug auf die thermische Behaglichkeit in Gebäuden oder die Gestaltung von Anlagen zur Bekämpfung von Hitzeinseln subventioniert werden. Zur Stärkung der Bindungskapazität von Kohlenstoffsenken können sowohl Innovationen im Bereich der Kohlenstoffabscheidung und -sequestrierung als auch die Wiederherstellung oder Optimierung von Kohlenstoffsenken in der Natur oder in der Landwirtschaft unterstützt werden. Die unterstützten Massnahmen werden im Klimaplan aufgeführt und koordiniert. Zahlreiche Massnahmen des KKP zielen bereits heute auf die finanzielle Unter stützung von Projekten ab.

Abs. 2

Dieser Absatz regelt die Methode zur Priorisierung von Subventionsgesuchen. Es werden verschiedene Kriterien festge legt, um die Projekte zu priorisieren. Das erste Kriterium betrifft die erwarteten Auswirkungen des Projekts, d.h. den Nutzen für die Klimaproblematik, im Verhältnis zu den Kosten des Projekts. Diese beiden Kriterien werden zueinander in Beziehung gesetzt, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projekts zu bewerten. Die Einschätzung der Bedeutung der erwarteten Auswirkungen wird systematisch anhand eines Bewertungsschemas vorgenommen. Das zweite Kriterium betrifft die zeitliche Befristung des Projekts, was sich einer-

seits auf die Zweckmässigkeit der Unterstützung eines langfristigen Projekts beziehen kann, das nur sehr kurzfristig realisiert werden kann. Andererseits kann es sich auch um relevante, aber weniger kostspielige Projekte handeln, die dennoch eine Verschlechterung der Situation verhindern, die später zusätzliche Ausgaben erfordern würde. Dies bezieht sich auf die Logik der Kosten des Nichtstuns, die im Rahmen des KKP und in Abschnitt 1.9 dieser Botschaft beschrieben wird.

Schliesslich werden Projekte priorisiert, die nicht auf der Grundlage anderer Gesetze subventioniert werden können. Gesuche, denen keine Finanzhilfe gewährt werden konnte, werden im folgenden Jahr in der Reihenfolge ihres Eingangs und nach ihrer Priorisierung gemäss den oben genannten Kriterien wieder aufgegriffen.

Bestimmte Subventionen sind im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes vorrangig, insbesondere die Gewährung von Subventionen an Gemeinden für die Erstellung eines Massnahmenplans. In diesen Fällen wird das Priorisierungsverhältnis direkt im Ausführungsreglement geregelt.

Abs. 3

Die zuständige Behörde kann in Ausnahmefällen von dem im SubG festgelegten Höchstsatz für die Subventionierung abweichen. In der Tat kann der Betrag von 20% zu Lasten des Projektträgers, der gilt, wenn keine Ausnahme gemäss SubG (Art. 23 Abs. 2) vorliegt, insbesondere für öffentlich-rechtliche Einrichtungen und natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die aufgrund ihrer Grösse nur über begrenzte Mittel verfügen können, abschreckend wirken. Überdies, und um die Gemeinden bei der Erstellung einer Klimaplanung zu unterstützen, verhält sich der Staat anreizorientiert und unterstützt die Gemeinden teilweise bei der Umsetzung von Klimaschutzmassnahmen, wenn deren positive Auswirkung dies rechtfertigt. Dieser Absatz zielt somit darauf ab, mögliche Hindernisse bei der Umsetzung notwendiger Massnahmen in bestimmten Bereichen zu beseitigen, die im Ausführungsreglement festgelegt werden. Es ist vorgesehen, dass in den Ausführungsbestimmungen die verschiedenen Aspekte wie die Bedingungen für die Gewährung, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren sowie der Fördersatz für jeden angegebenen Bereich festgelegt werden.

Abs. 4

Es ist vorgesehen, dass die spezifischen Aspekte wie etwa die Bedingungen für die Gewährung, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren sowie der Subventionssatz für jeden spezifischen Bereich im Ausführungsreglement festlegt werden.

4. Bemerkungen zu den Schlussbestimmungen

Gemäss Artikel 46 Abs. 1 Bst. b KV/FR unterstehen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die $\frac{1}{4}\%$ der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigen, oder die Studienkredite von regionaler oder kantonaler Bedeutung betreffen, dem fakultativen Finanzreferendum.

Nach Art. 25 FHG können Ausgaben, die nach Art. 45 und 46 KV/FR dem Finanzreferendum unterstehen, einmalig oder wiederkehrend sein. Bei einer wiederkehrenden Ausgabe, wie sie hier vorliegt, entspricht der massgebliche Betrag dem Gesamtbetrag der für die ersten 5 Jahre der Geltungsdauer des Gesetzes veranschlagten Kosten (Art. 25 Abs. 2 FHG).

Gemäss der Verordnung vom 15. Juni 2021 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) entspricht $\frac{1}{4}\%$ der Ausgaben der letzten Staatsrechnung 10 176 425 Franken.

Im vorliegenden Fall beläuft sich der Betrag der durch den Entwurf verursachten Ausgaben, die auf der Grundlage von Artikel 16 zu berücksichtigen sind (25 Millionen Franken), auf mehr als ein $\frac{1}{4}\%$ der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung. Der Gesetzesentwurf untersteht folglich dem fakultativen Finanzreferendum.

5. Finanzielle und Personelle Auswirkungen

Der veranschlagte Betrag für die Umsetzung der ersten Generation des kantonalen Klimaplans für die Periode 2021 bis 2026 beläuft sich auf 22 800 000 Franken. Dieser deckt die Ressourcen ab, die für die Erstellung der Strategie, die Umsetzung des Aktionsplans und die Überwachung des KKP (Berichterstattung über die Umsetzung, Erstellung von CO₂-Bilanzen und laufende Überwachung) erforderlich sind. Um eine gewisse Finanzierungsgarantie für künftige Ausgaben über einen Zeithorizont von 5 bis 7 Jahren zu erreichen, hat der Staatsrat vorgeschlagen, durch Dekret des Grossen Rates einen Verpflichtungskredit (Art. 29 FHG) von 21 Millionen Franken zu eröffnen, der es ermöglichen wird, den Kantonalen Klimaplan der ersten Generation über den Zeitraum 2022–2026 zu finanzieren. Von diesem Gesamtbetrag von 22 800 000 Franken wurden 1 250 000 Franken im Voranschlag 2021 für die Umsetzung der als «dringend» bezeichneten Massnahmen vorgesehen. Hinzu kommt ein Betrag von 540 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsplan für die Wirtschaft im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie. Somit beläuft sich der im Voranschlag 2021 für die Umsetzung des kantonalen Klimaplans zugewiesene Gesamtbetrag auf 1 790 000 Franken. Für den Voranschlag 2022 wurden 1 466 600 Franken eingestellt, wovon 185 000 Franken aus dem Wiederankurbelungsprogramm stammen. Für den Voranschlag 2023 wurde ein Betrag von 2 571 000 Franken

vorgeschlagen. Eine Verteilung der Beträge auf die Folgejahre bis 2026 ist geplant, womit die im Verpflichtungskredit festgelegte Limite von 22,8 Millionen Franken erreicht wird.

Wie bereits erwähnt und im Zusammenhang mit dem zeitlichen Zusammenhang zwischen dem KKP und dem Gesetzesentwurf wurden gewisse Ausgaben, die zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beitragen und die nicht Gegenstand von Massnahmen des KKP der ersten Generation sind, nicht in den Verpflichtungskredit aufgenommen, der 2021 bewilligt wurde, auch nicht im Rahmen der Haushaltsplanung bis 2026. Ein etwaiger zusätzlicher Bedarf zur Erreichung der Ziele des vorliegenden Saldos für die Umsetzung des Gesetzesentwurfs wird außerhalb des Verpflichtungskredits in den Haushalt aufgenommen.

Andererseits sind zur Finanzierung von Massnahmen außerhalb des KKP, die entweder die Reduktion der THG-Emissionen, die Anpassung an den Klimawandel oder die Stärkung der Aufnahmekapazität von Kohlenstoffsenken, die nicht im KKP vorgesehen sind, fördern, auch Entnahmen aus dem Infrastrukturfonds für Investitionen und Subventionen (Subventionen für Investitionen und/oder eigene Investitionen des Staates) zugunsten des Klimas möglich. Gemäss Beschluss des Staatsrats vom 7. Juni 2022 wurde eine erste Zuweisung von 25 Millionen Franken vorgesehen. Neben Investitionen in strategische Klimaschutzmassnahmen wird diese Erstdotierung die budgetierten Ausgaben des vom GR bewilligten Rahmenkredits teilweise decken.

In Bezug auf die personellen Auswirkungen ist zu erwähnen, dass 2018 0,8 VZÄ in der RIMU geschaffen wurden, was die Anstellung einer Person als Projektleiter ermöglichte. Im Jahr 2021 wurde im AfU eine Klimasektion geschaffen. Diese Sektion wird von der Person geleitet, welche die Stelle des Klimaverantwortlichen innehat. Ab 2022 wurden 4,5 VZÄ (Hilfskräfte mit befristetem Vertrag) für die allgemeine Umsetzung und Koordination des KKP eingestellt. Diese VZÄ werden zwischen der ILFD und der RIMU aufgeteilt. Diese Stellen werden aus den Pauschalbeträgen im Rahmen des Verpflichtungskredits für den Zeitraum 2022–2026 finanziert.

Darüber hinaus und im Zusammenhang mit dem erwähnten zeitlichen Abstand zwischen dem Massnahmenplan und dem Klimagesetz wird der Personalbedarf für die zusätzlichen Aktivitäten, die sich aus dem Gesetz ergeben, langfristig auf 2 VZÄ geschätzt.

6. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Zielsetzung ist Teil des geltenden und künftigen gesetzlichen Rahmens. Bereits nach geltendem Recht, und insbesondere

gemäss der Verfassung des Kantons Freiburg, liegen einige der betroffenen Bereiche in der gemeinsamen Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden (Raumplanung, Energie, Mobilität, usw.).

Artikel 15 Abs. 1 hat programmatischen Charakter und bringt keine Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit sich. Alle Gemeinden werden verpflichtet sein, klimatische Herausforderungen im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten und insbesondere in ihre Planungen zu integrieren. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten im kantonalen Klimaplan, sollte dies zur Erreichung der festgelegten Ziele notwendig sein, weitere Gesetzesänderungen vorgeschlagen werden, in denen neue kommunale Aufgaben integriert werden könnten.

In Anwendung von Artikel 15 Abs. 2 werden etwa 60 Gemeinden verpflichtet sein, einen kommunalen Klimaplan zu erstellen. Vorerst bleibt es schwierig, die finanziellen und organisatorischen Folgen der Erstellung des Plans und der Umsetzung bestimmter Massnahmen für die Gemeinden genau vorherzusagen, da sie vom Bedarf und der Grösse jeder Gemeinde abhängig sein werden. Die Kosten für die Erstellung eines kommunalen Klimaplans werden je nach Grösse der Gemeinde auf 30 000 bis 170 000 Franken geschätzt. Der Staatsrat möchte die Gemeinden bei der Erstellung eines Massnahmenplans zum Klimaschutz unterstützen. Zu diesem Zweck ist eine finanzielle Unterstützung vorgesehen.

7. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf wurde unter Anwendung des Verfahrens von Kompass 21 im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung bewertet. Zahlreiche Kriterien wurden bewertet und liessen auf eine positive Gesamtauswirkung auf die nachhaltige Entwicklung schliessen, sowohl in Bezug auf deren wirtschaftliche, ökologische als auch soziale Aspekte. Die soziale Verträglichkeit und wirtschaftliche Vertretbarkeit der Umweltschutzmassnahmen sind denn auch im Gesetz in Artikel 3 Abs. 2 verankert, wobei insbesondere eine wirtschaftliche Benachteiligung einkommensschwacher Haushalte vermieden werden soll. In Bezug auf die Chancengleichheit fördert das Gesetz erfreulicherweise eine langfristige Vision, welche die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen berücksichtigt. Indem es besonderen Wert auf Bildung und Erziehung legt, zielt das Gesetz darauf ab, die Kompetenzen eines jeden Einzelnen zu stärken, um klimafreundliche individuelle und kollektive Entscheidungen zu begünstigen. Ferner ermöglicht die Einsetzung des beratenden Ausschusses der Klimakommission eine aktive Partizipation der betroffenen Akteure in der Entscheidungsfindung.

Es wurde jedoch festgehalten, dass eine eingehende Bewertung der Auswirkungen des Entwurfs, in seiner Form als Rahmengesetzgebung, aufgrund seines allgemeinen

Charakters schwierig vorzunehmen sei. Da gewisse Bestimmungen im künftigen Ausführungsreglement genauer festgelegt werden sollen, wurde im Rahmen des Audits empfohlen, die strategischen Achsen des kantonalen Klimaplans in den künftigen Rechtsakt aufzunehmen, um sie in eine gesetzliche Grundlage zu verankern. Zu diesem Zweck wurde ein spezifischer Artikel in den Entwurf integriert, der die verschiedenen Grundlagen der klimabezogenen Massnahmen hervorhebt.

8. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

8.1. Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Verfassung des Kantons Freiburg gehört die nachhaltige Entwicklung zu den Zielen, die der Staat in Achtung der Freiheit und Verantwortung des Menschen sowie des Subsidiaritätsprinzips verfolgen muss. Die Verfassung des Kantons Freiburg erwähnt die Herausforderungen im Klimabereich zwar nicht explizit, die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ist jedoch Gegenstand der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG 13). Ferner ist das Klima eine der Komponenten des Bereichs der Umwelt, der bereits Gegenstand einer kantonalen Verfassungsbestimmung ist, die öffentliche Massnahmen in diesem Gebiet vorsieht (Art. 71 KV/FR). Der Klimawandel gilt nämlich als schädliche oder lästige Einwirkung im Sinne des Artikels 74 (Umweltschutz) der Bundesverfassung.

Die wichtigsten Freiburger Verfassungsgrundlagen, auf welche sich der Entwurf des Klimagesetzes stützt, sind die Artikel 68, 71 bis 75, 77 und 78 der Verfassung des Kantons Freiburg. In der Tat sprechen der Schutz und die Förderung der Gesundheit (Art. 68 Abs. 1), der Schutz der Umwelt (Art. 71) und der Natur (Art. 73), die Raumplanung (Art. 72), die Land- und Forstwirtschaft (Art. 74), die Vorbeugung von Katastrophen (Art. 75), die Wasser- und Energieversorgung (Art. 77) und die Mobilität (Art. 78) Herausforderungen an, die auch durch das vorliegende Gesetz und den kantonalen Klimaplan angegangen werden. Diese Vielfalt an Bereichen verdeutlicht auch den transversalen Charakter des Gesetzes. Folglich ist es auch sinnvoll, sie im Ingress zu erwähnen.

Um nur die wichtigsten Grundlagen zu nennen, sei zunächst Artikel 71 erwähnt, der vom Staat und von den Gemeinden verlangt, dass sie für die Erhaltung der natürlichen Umwelt sorgen und jeder Form von Verschmutzung und schädlicher Einwirkung entgegenwirken (Abs. 1), sowie die Nutzung und Entwicklung erneuerbarer Energien fördern (Abs. 2). Im aktuellen internationalen (Übereinkommen von Paris) und nationalen (CO₂-Gesetz, Klimastrategie 2050) Kontext drängt sich das Klima folglich als eine der wesentlichen Komponenten des Umweltschutzes auf, der als Verfassungsziel in Artikel 71 der Kantonsverfassung verankert ist.

Artikel 74 sieht vor, dass der Staat die Land- und Forstwirtschaft sowohl in ihrer Schutz- als auch in ihrer Ökologie-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion fördert und unterstützt. Diese beiden für die Freiburger Wirtschaft besonders wichtigen Bereiche sind und werden auch weiterhin stark von den Klimaveränderungen betroffen sein (geringere Ernteerträge, erhöhter Bewässerungsbedarf, Anfälligkeit bestimmter Holzarten). So sind ihnen auch verschiedene Massnahmen des kantonalen Klimaplans und spezifische Handlungsstrategien gewidmet. Diese Bereiche sind aber auch Träger von Lösungen, insbesondere in Bezug auf die Speicherung von Kohlenstoff im Boden und in den Wäldern. Dieser doppelte Bezug zur Klimamathematik rechtfertigt denn auch ihre Erwähnung im Ingress des Gesetzes.

Artikel 77 (Wasser- und Energieversorgung) schreibt ebenfalls vor, dass der Staat und die Gemeinden die Wasser- und Energieversorgung sicherstellen müssen. Da die Energiegesetzgebung eine der wichtigsten Säulen der Klimapolitik ist, verdient auch Artikel 77 seinen Platz als Verfassungsgrundlage für den vorliegenden Entwurf. Die Schaffung des rechtlichen Rahmens für eine aktive Klimapolitik fügt sich somit volumnfänglich in diesen verfassungsrechtlichen Rahmen ein.

In Übereinstimmung mit diesem verfassungsrechtlichen Schutzziel und dem durch die Motion 2019-GC-44 an den Staatsrat gegebenen Auftrag, zielt der vorliegende Gesetzesentwurf darauf ab, dass sich der Staat und die Gemeinden aktiv für die Integration von Klimafragen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich einsetzen. Die kantonale Verfassung und Gesetzgebung enthalten bereits einen umfangreichen Katalog an öffentlichen Aufgaben in Bezug auf das Klima, die in die Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden fallen. Die Umsetzung der klimabezogenen kantonalen Reduktions- und Anpassungsziele muss daher im Rahmen des Vollzugs der massgebenden sektoriellen Gesetzgebungen (Raumplanung, Energie, Umwelt, Gewässerschutz, Natur- und Landschaftsschutz, usw.) einbezogen und intensiviert werden, kann in Zukunft aber auch Gesetzesänderungen und die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen erfordern.

Der vorliegende Entwurf zielt einzig darauf ab, die Aufgaben der Behörden zu steuern und zu koordinieren und hat für Einzelpersonen keine direkte verpflichtende Wirkung.

8.2. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

Die in der Bundesverfassung verankerten Zuständigkeitsbereiche betreffend Umweltschutz, Energie, Raumplanung und Verkehr spielen beim Klimaschutz eine zentrale Rolle. Die Grenzen zwischen diesen Bereichen sind nicht immer eindeutig. So stellt Umweltschutz zum Beispiel eine bereichsübergreifende Zuständigkeit dar, da dieser auch andere Fach-

bereiche wie Verkehr, Raumplanung oder Landwirtschaft betrifft. Die Identifizierung der durch die Verfassung und die sektoruellen Bundesgesetze festgelegten Zuständigkeiten von Bund und Kantonen erfordert ebenfalls für jeden betrachteten Bereich eine Analyse. Im Zuge dieser Untersuchung ist festzustellen, dass die Kantone in Bezug auf das Klima für eine Vielfalt von Bereichen zuständig sind. So hält die Bundesverfassung ausdrücklich fest, dass Massnahmen betreffend den Verbrauch von Energie in Gebäuden in erster Linie in die Zuständigkeit der Kantone fallen (Art. 89). Kantonale Zuständigkeiten sind auch in der Bundesgesetzgebung ausdrücklich festgelegt. So weist zum Beispiel Artikel 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz die Entsorgung von Siedlungsabfällen den Kantonen zu. Die Kantone behalten auch bei der Raumplanung im Rahmen der vom Bund festgelegten Grundsätze einen erheblichen Regelungsspielraum (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie sind auch weitgehend für den Vollzug der Bundesbestimmungen zuständig¹. Bedeutend sind die Zuständigkeiten der Kantone auch bei der Planung, dem Bau und der Gestaltung ihres kantonalen Strassennetzes sowie in der Verkehrspolitik.

Im Umweltbereich war der Verfassungsgeber bestrebt, das Ideal der Nachhaltigkeit in Artikel 73 der Bundesverfassung zu verankern, in dem folgendes festgehalten wird: «*Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits an*». Gemäss Artikel 74 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Der Erlass von gesetzlichen Bestimmungen liegt somit in der Zuständigkeit des Bundes. Dies stellt eine materiell sehr weitreichende und umfassende Gesetzgebungskompetenz dar². Es handelt sich jedoch in dem Sinne um eine konkurrierende Kompetenz, dass solange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, die Kantone Handlungsfreiheit bewahren. Sobald der Bund aber Gesetze erlässt, gelten deren Bestimmungen vorrangig vor kantonalem Recht. In Artikel 74 Abs. 3 BV ist zudem der föderale Vollzug verankert, indem den Kantonen die Zuständigkeit dafür zugeschrieben wird, soweit das Gesetz die Zuständigkeit für eine bestimmte Problematik nicht dem Bund vorbehält³. Weiter hält der Bundesrat in seiner Botschaft vom 31. Oktober 1979 zum USG fest, dass sich Umweltschutz nur verwirklichen lässt, wenn alle, d. h. Private, Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in gegenseitiger Ergänzung ihren Beitrag zur Verminderung der Umweltbelastung leisten⁴.

¹ Siehe insb. Art. 74 Abs. 3 BV und Art. 36 USG, Art. 60 Abs. 2 EnG, Art. 9 des CO₂-Gesetzes

² Bundesrat, Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG), BBI 1979 III 762.

³ Luc Gonin, *Répartition des compétences et domaines d'action de l'Etat fédéral*, in: Droit constitutionnel suisse Fondements, institutions et défis, S. 132 ff.

⁴ Botschaft zu einem USG (BBI 1979 III 752).

Artikel 46 Abs. 3 BV schliesslich legt fest, dass der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt. Der Bund ist auch dazu verpflichtet, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Art. 47 BV); Er belässt ihnen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 1^{er} Satz BV). Diese zwei Bestimmungen können als Fortführung des Grundsatzes der Subsidiarität (Art. 5a BV) betrachtet werden.

Dieser Verfassungsauftrag wird im Umweltbereich auf Bundesebene durch das USG und das CO₂-Gesetz konkretisiert. Der Schweizer Gesetzgeber hat sich entschieden, die Bekämpfung der mit dem Klimawandel verbundenen Beeinträchtigungen nicht im Bundesgesetz über den Umweltschutz zu behandeln, sondern in einem spezifischen Gesetz, dem CO₂-Gesetz, das somit das Hauptinstrument der Klimapolitik bildet¹.

Im Rahmen dieser engen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen des Schweizer Staates, die durch den föderalen Vollzug im Bereich des Umweltschutzes und die Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone gefördert wird, ist der kantonale Gesetzgeber ermächtigt, ein Rahmengesetz über das Klima zu erlassen, um es der Schweiz zu ermöglichen, ihre Ziele in Bezug auf die Reduktion der Treibhausgasemissionen und die Anpassung an den Klimawandel zu erreichen. Der vorliegende Entwurf liegt somit vollumfänglich im Rahmen der durch das Bundesrecht den Kantonen eingeräumten Zuständigkeiten und beruht hauptsächlich auf die durch dieses Recht den Kantonen übertragenen Vollzugs- und Organisationskompetenzen. Zudem decken sich die vom Kanton Freiburg festgelegten Ziele mit der vom Bund in seiner Klimapolitik definierten Vision. Sie entsprechen auch den nationalen und internationalen Zielen. Der Gesetzesentwurf ist folglich bundesrechtskonform.

Der Entwurf ist nicht direkt vom europäischen Recht betroffen.

¹ Féline Rouiller, *Révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂*, in: AJP 2020 S. 213–220.

Loi sur le climat (LClém)

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **815.1**
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992;
Vu l'Accord de Paris (Accord sur le climat) du 12 décembre 2015;
Vu les articles 9 et 41 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (Loi sur le CO₂);
Vu les articles 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77 et 78 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);
Vu le message 2022-DAEC-177 du Conseil d'Etat du 20 septembre 2022;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Klimagesetz (KlimG)

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **815.1**
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992;
gestützt auf das Klimaübereinkommen von Paris (das Klimaübereinkommen) vom 12. Dezember 2015;
gestützt auf die Artikel 9 und 41 des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz);
gestützt auf die Artikel 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77 und 78 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);
gestützt auf die Botschaft 2022-DAEC-177 des Staatsrats vom 20. September 2022;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Buts

¹ La présente loi a pour but de protéger les êtres humains, les animaux, les plantes et leurs biotopes, en particulier les personnes et les écosystèmes les plus vulnérables, contre les effets nuisibles des changements climatiques.

² Elle vise à:

- a) contribuer à l'objectif global qui consiste à contenir la hausse de la température moyenne de la planète en dessous de 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel;
- b) ramener les émissions de gaz à effet de serre à une quantité qui ne dépasse pas la capacité de séquestration des puits de carbone (zéro émission nette);
- c) renforcer les capacités d'adaptation aux effets nuisibles des changements climatiques;
- d) rendre les flux financiers compatibles avec un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

Art. 2 Objectifs de mise en œuvre

¹ L'Etat et les communes s'engagent à atteindre une réduction d'au moins 50% des émissions directes du canton par rapport à 1990 d'ici 2030 et zéro émission nette d'ici 2050.

² Ils prennent des mesures visant à réduire autant que possible les émissions indirectes du canton.

³ Ils prennent également des mesures visant à prévenir et à maîtriser les dommages aux êtres humains, aux animaux, aux plantes et leurs biotopes et aux biens d'une valeur considérable qui pourraient résulter de l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

⁴ L'Etat et les communes renforcent leurs compétences en matière de technologies d'émissions négatives (NET) et s'engagent à conserver, gérer et renforcer la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels à long terme.

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹ Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Tiere, Pflanzen und ihre Biotope, insbesondere die am meisten gefährdeten Menschen und Ökosysteme, vor den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen.

² Es hat zum Ziel:

- a) zur Erreichung des globalen Ziels, den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur auf unter 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, beizutragen;
- b) die Treibhausgasemissionen auf ein Mass zu reduzieren, das die Bindungskapazität von Kohlenstoffsenken nicht übersteigt (Netto-Null-Emissionen);
- c) den Aufbau von Fähigkeiten zur Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu verstärken;
- d) die Finanzströme mit einer treibhausgasarmen und klimaneutralen Entwicklung in Einklang zu bringen.

Art. 2 Ziele der Umsetzung

¹ Der Staat und die Gemeinden verpflichten sich, die direkten Emissionen des Kantons im Vergleich zu 1990 bis 2030 um mindestens 50% zu reduzieren und zum Ziel der Netto-Null-Emissionen bis 2050 beizutragen.

² Sie ergreifen Massnahmen, um die indirekten Emissionen des Kantons so weit wie möglich zu reduzieren.

³ Sie ergreifen auch Massnahmen, um Schäden an Menschen, Tieren, Pflanzen und deren Biotopen sowie an Sachen von erheblichem Wert, die sich aus dem Anstieg der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre ergeben können, zu verhindern und zu bewältigen.

⁴ Der Staat und die Gemeinden bauen ihre Kompetenzen im Bereich der Negativemissionstechnologien (NET) aus und verpflichten sich, die Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken langfristig zu erhalten, zu verwalten und zu verstärken.

Art. 3 Mesures

¹ Pour atteindre les objectifs de réduction, d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels prévus à l'article 2, l'Etat et les communes prennent des mesures fondées sur:

- a) la présente loi;
- b) la loi fédérale sur le CO₂;
- c) la loi fédérale sur l'énergie;
- d) la loi cantonale sur l'énergie;
- e) d'autres actes, notamment ceux qui régissent les domaines de l'environnement, de la protection de la nature et de la biodiversité, des déchets, des eaux, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, de l'aménagement du territoire, de la mobilité, de la santé, du secteur financier et du développement durable.

² L'Etat et les communes veillent à ce que les mesures soient prises de manière coordonnée et soient économiquement efficientes, socialement équitables et respectueuses de l'environnement.

Art. 4 Prise en compte des enjeux climatiques

¹ L'Etat et les communes prennent en compte les enjeux climatiques dans l'accomplissement de leurs tâches ou activités, dans les investissements et lors d'octroi de subventions, et ce dès le début des travaux de planification et d'établissement des projets.

² Les projets soumis au Conseil d'Etat et qui sont définis dans la règlementation d'exécution font l'objet d'un examen évaluant leur compatibilité avec les enjeux climatiques. La Direction concernée par le projet est compétente pour faire procéder à cet examen.

Art. 5 Information et formation

¹ L'Etat et les communes veillent à soutenir l'éducation, la formation, la recherche, le conseil, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques.

Art. 3 Massnahmen

¹ Um die Ziele bei der Reduktion, der Anpassung und der Verstärkung der Absorptionskapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken nach Artikel 2 zu erreichen, ergreifen der Staat und die Gemeinden Massnahmen, die sich auf die folgenden Erlasse stützen:

- a) dieses Gesetz;
- b) das CO₂-Gesetz des Bundes;
- c) das Energiegesetz des Bundes;
- d) das kantonale Energiegesetz;
- e) weitere Erlasse, insbesondere diejenigen, welche die Bereiche Umwelt, Naturschutz und Biodiversität, Abfall, Wasser, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Holzindustrie, Raumplanung, Mobilität, Gesundheit, Finanzsektor und nachhaltige Entwicklung regeln.

² Der Staat und die Gemeinden sorgen dafür, dass die Massnahmen koordiniert ergriffen werden und wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und umweltfreundlich sind.

Art. 4 Berücksichtigung klimatischer Herausforderungen

¹ Der Staat und die Gemeinden berücksichtigen die klimatischen Herausforderungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Aktivitäten, bei den Investitionen und bei der Gewährung von Subventionen bereits bei der Planung und Entwicklung von Projekten.

² Projekte, die dem Staatsrat vorgelegt und in den Ausführungsbestimmungen definiert werden, werden auf ihre Verträglichkeit mit den klimatischen Herausforderungen geprüft. Die vom Projekt betroffene Direktion ist für die Durchführung dieser Überprüfung zuständig.

Art. 5 Information und Schulung

¹ Der Staat und die Gemeinden sorgen dafür, dass Bildung, Ausbildung, Forschung, Beratung, Sensibilisierung, Beteiligung der Öffentlichkeit und Zugang der Bevölkerung zu Informationen im Bereich des Klimawandels unterstützt werden.

2 Plan Climat cantonal

Art. 6 Contenu

¹ Le Conseil d'Etat définit sa stratégie climatique et son plan d'action dans le Plan Climat cantonal (PCC).

² La stratégie définit les objectifs spécifiques ainsi que les axes stratégiques d'intervention de l'Etat permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les objectifs fixés par la présente loi.

³ Le plan d'action du Conseil d'Etat définit les mesures concrètes et les délais de mise en œuvre, les autorités compétentes, ainsi que les ressources permettant d'atteindre les objectifs fixés par la présente loi.

Art. 7 Consultation publique

¹ La procédure de consultation externe prévue pour les actes législatifs cantonaux est applicable par analogie au Plan Climat cantonal.

Art. 8 Adoption

¹ Le projet de Plan Climat cantonal ainsi que le rapport établi conformément à l'article 10 al. 2 sont présentés au Grand Conseil, à titre consultatif.

² Le Conseil d'Etat adopte le Plan Climat cantonal.

Art. 9 Effets

¹ Dès son adoption par le Conseil d'Etat, le Plan Climat cantonal a force obligatoire pour les autorités cantonales.

Art. 10 Réexamen et suivi

¹ Un bilan carbone cantonal est établi tous les 5 ans.

² A la même fréquence, le Plan Climat cantonal fait l'objet d'un rapport au Grand Conseil portant sur la mise en œuvre des mesures, la réalisation des objectifs stratégiques et les ressources allouées. Il est révisé à cette occasion.

³ Il fait également l'objet d'un suivi régulier et continu de l'efficacité des mesures et des ressources engagées. Les résultats de ce suivi sont publiés annuellement.

2 Kantonaler Klimaplan

Art. 6 Inhalt

¹ Der Staatsrat definiert seine Klimastrategie und seinen Aktionsplan im kantonalen Klimaplan (KKP).

² Die Strategie legt die spezifischen Ziele und die strategischen Schwerpunkte der staatlichen Interventionen fest, mit denen die in diesem Gesetz festgelegten Ziele erreicht bzw. umgesetzt werden können.

³ Der Aktionsplan des Staatsrats legt die konkreten Massnahmen und die Umsetzungsfristen, die zuständigen Behörden sowie die Ressourcen fest, mit denen die in diesem Gesetz festgelegten Ziele erreicht werden können.

Art. 7 Öffentliche Vernehmlassung

¹ Das externe Vernehmlassungsverfahren für kantonale Erlasse gilt sinngemäss für den KKP.

Art. 8 Beschluss

¹ Der Entwurf des KKP und der Bericht gemäss Artikel 10 Abs. 2 werden dem Grossen Rat zur Vernehmlassung vorgelegt.

² Der Staatsrat beschliesst den KKP.

Art. 9 Wirkungen

¹ Sobald der KKP vom Staatsrat verabschiedet wurde, ist er für die kantonalen Behörden verbindlich.

Art. 10 Überprüfung und Nachkontrolle

¹ Alle fünf Jahre wird eine kantonale CO₂-Bilanz erstellt.

² In gleicher Häufigkeit wird dem Grossen Rat ein Bericht über den KKP überwiesen, in dem die Umsetzung der Massnahmen, die Erreichung der strategischen Ziele und die eingesetzten Ressourcen behandelt werden. Der KKP wird bei dieser Gelegenheit revidiert.

³ Anhand des KKP wird auch die Wirksamkeit der Massnahmen und der Ressourcen regelmässig und laufend überwacht. Die Ergebnisse dieser Nachkontrolle werden jährlich veröffentlicht.

Art. 11 Modifications

- ¹ Le Plan Climat cantonal fait l'objet des adaptations nécessaires sur la base des résultats du réexamen et du suivi prévus à l'article 10.
- ² La procédure prévue à l'article 7 est applicable lors d'une révision ou modification majeure du Plan Climat cantonal.
- ³ Le Conseil d'Etat définit la procédure et les organes compétents pour toute autre modification du Plan Climat cantonal.

3 Autorités compétentes

Art. 12 Conseil d'Etat

- ¹ Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:
- a) il adopte le Plan Climat cantonal;
 - b) il édicte la réglementation d'exécution;
 - c) il répartit les tâches entre les organes de l'Etat et assure l'organisation transversale de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Climat cantonal;
 - d) il veille à l'exécution des mesures prévues par le Plan Climat cantonal;
 - e) il veille à la collaboration et à la coordination avec la Confédération, les autres cantons et les communes.
- ² Il exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la présente loi et par le règlement d'exécution.

Art. 13 Directions compétentes

- ¹ Chaque Direction du Conseil d'Etat accomplit les tâches relatives à la politique climatique en application des politiques sectorielles et intersectorielles dont elle a la charge.
- ² La Direction en charge de l'environnement¹⁾ (ci-après: la Direction) est chargée d'assurer la transversalité, la coordination et la cohérence de l'action de l'Etat en la matière.

¹ Actuellement: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement.

Art. 11 Änderungen

- ¹ Der KKP wird auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung und der Nachkontrolle nach Artikel 10 wenn nötig angepasst.
- ² Bei einer Revision oder einer wesentlichen Änderung des KKP gilt das Verfahren nach Artikel 7.
- ³ Der Staatsrat legt für jede weitere Änderung des KKP das Verfahren und die zuständigen Organe fest.

3 Zuständige Behörden

Art. 12 Staatsrat

- ¹ Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:
- a) Er beschließt den KKP.
 - b) Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.
 - c) Er verteilt die Aufgaben unter den staatlichen Organen und stellt die übergreifende Organisation der Ausarbeitung und der Umsetzung des KKP sicher.
 - d) Er sorgt dafür, dass die im KKP vorgesehenen Massnahmen umgesetzt werden.
 - e) Er sorgt für die Zusammenarbeit und die Koordination mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden.
- ² Er übt die sonstigen Befugnisse aus, die ihm in diesem Gesetz und im Ausführungsreglement übertragen werden.

Art. 13 Zuständige Direktionen

- ¹ Jede Direktion des Staatsrats erfüllt die Aufgaben bei der Klimapolitik, indem sie die sektorelle und sektorübergreifende Politik, für die sie zuständig ist, umsetzt.
- ² Die für die Umwelt zuständige Direktion¹⁾ (die Direktion) ist dafür zuständig, den interdisziplinären Charakter, die Koordination und die Kohärenz der Aktion des Staates in diesem Bereich zu gewährleisten.

¹ Derzeit: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU)

³ Les Directions et unités administratives compétentes s'assistent mutuellement et participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan Climat cantonal.

Art. 14 Commission Climat

¹ La Commission Climat est un organe consultatif de l'Etat.

² Les membres sont nommés par le Conseil d'Etat; y sont représentés les communes ainsi que les milieux et organisations intéressés.

³ La Commission:

- a) est consultée sur le Plan Climat cantonal et les projets importants;
- b) examine des problèmes généraux ou particuliers relatifs à la politique climatique;
- c) peut soumettre des propositions et donner son avis aux autorités d'exécution.

Art. 15 Communes

¹ Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes de plus de 1500 habitants et habitantes définissent, dans un plan communal, les mesures qu'elles entendent mettre en œuvre, en complément des mesures de l'Etat et en coordination avec ces dernières, pour contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi et le transmettent à la Direction.

² Elles réexaminent leur plan au plus tard tous les 5 ans et le transmettent à la Direction.

³ Les communes peuvent collaborer entre elles pour accomplir cette tâche.

⁴ L'Etat soutient les communes dans la mise en place de leur politique. A ce titre, les communes peuvent bénéficier, de la part de l'Etat, de conseils techniques et du soutien financier nécessaires, en particulier à l'élaboration d'un plan climat communal.

³ Die zuständigen Direktionen und Verwaltungseinheiten unterstützen sich gegenseitig und beteiligen sich aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung des KKP.

Art. 14 Klimakommission

¹ Die Klimakommission ist ein beratendes Organ des Staates.

² Die Mitglieder werden vom Staatsernannt. In ihr sind die Gemeinden und betroffenen Kreise und Organisationen vertreten.

³ Die Kommission:

- a) wird zum KKP und zu wichtigen Projekten angehört;
- b) prüft allgemeine oder spezielle Probleme im Zusammenhang mit der Klimapolitik;
- c) kann den ausführenden Behörden Vorschläge unterbreiten und sie beraten.

Art. 15 Gemeinden

¹ Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes legen Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnerinnen und Einwohnern in einem Gemeindeplan die Massnahmen fest, die sie zusätzlich zu den staatlichen Massnahmen und koordiniert mit diesen umsetzen wollen, um zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beizutragen, und übermitteln diesen Plan der Direktion.

² Sie überprüfen ihren Plan mindestens alle fünf Jahre und übermitteln ihn der Direktion.

³ Die Gemeinden können bei der Erfüllung dieser Aufgabe zusammenarbeiten.

⁴ Der Staat unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Politik. Zu diesem Zweck können die Gemeinden vom Staat technische Beratung und die notwendige finanzielle Unterstützung erhalten, insbesondere bei der Erstellung eines kommunalen Klimaplans.

4 Financement

Art. 16 Moyens financiers

¹ Le Conseil d'Etat soumet périodiquement au Grand Conseil un crédit d'engagement destiné au financement des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la présente loi.

Art. 17 Subventions cantonales

¹ Une subvention peut être octroyée, sous la forme de contributions non remboursables, de prêts à conditions préférentielles ou de cautionnements, à des communes, des associations de communes ou d'autres personnes morales de droit public ainsi qu'à des personnes physiques ou morales de droit privé pour la réalisation de mesures d'adaptation, d'atténuation et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels.

² Dans les limites du crédit d'engagement prévu à l'article 16, les demandes de subvention sont traitées dans un ordre de priorité fondé sur les effets attendus du projet au regard des enjeux climatiques (rapport entre le bénéfice climatique et le montant des dépenses occasionnées) et la temporalité du projet, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Les versements sont opérés dans les limites des moyens budgétaires disponibles.

³ L'autorité compétente, en fonction des seuils financiers, peut déroger à titre exceptionnel au taux maximal de subventionnement fixé dans la loi sur les subventions.

⁴ Les autres aspects, notamment les domaines à promouvoir, les conditions d'octroi, le taux de subvention, les modalités de paiement et la procédure, sont fixés dans la réglementation d'exécution par le Conseil d'Etat en fonction des objectifs et des priorités de la politique climatique.

⁵ Il n'existe pas de droit à l'obtention d'une subvention.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

4 Finanzierung

Art. 16 Finanzielle Mittel

¹ Der Staatsrat unterbreitet dem Grossen Rat periodisch einen Verpflichtungskredit zur Finanzierung der Massnahmen, die zur Erreichung der in diesem Gesetz festgelegten Ziele notwendig sind.

Art. 17 Kantonale Subventionen

¹ Gemeinden, Gemeindeverbänden und weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts kann eine Subvention in Form nicht rückzahlbarer Beiträge, Darlehen zu Sonderkonditionen oder Bürgschaften für die Durchführung von Massnahmen zur Anpassung, Abschwächung und Verstärkung der Aufnahmekapazität natürlicher und künstlicher Kohlenstoffsenken gewährt werden.

² In den Grenzen des Verpflichtungskredits nach Artikel 16 werden die Subventionsgesuche nach einer Priorisierung aufgrund der erwarteten Wirkungen des Projekts angesichts der klimatischen Herausforderungen (Verhältnis zwischen dem Klimanutzen und der Höhe der Ausgaben) und der Zeitlichkeit des Projekts behandelt, allenfalls nach Abzug der Subventionen des Bundes und der kantonalen Subventionen aufgrund anderer Gesetze. Die Beträge werden im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel ausgezahlt.

³ Die zuständige Behörde kann je nach den finanziellen Schwellenwerten ausnahmsweise vom maximalen Subventionssatz nach SubG abweichen.

⁴ Die übrigen Gesichtspunkte, insbesondere die zu fördernden Bereiche, die Bedingungen für die Gewährung, der Beitragssatz, die Zahlungsmodalitäten und das Verfahren, werden vom Staatsrat entsprechend den Zielen und Prioritäten der Klimapolitik in den Ausführungsbestimmungen festgelegt.

⁵ Es besteht kein Recht auf eine Subvention.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.