

Asia: VN/16951/2020

Lausuntopyyntö keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunto

-

Mikäli vastasit yhtyäsi toisen tahon lausuntoon, täsmennä mistä tahosta on kyse

-

Suunnitelman tavoitteet

1 Suunnitelman tavoitteet - avovastaus

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) tavoitteena on esittää keinoja saavuttaa EU:n komission päivitetyn ilmastopaketin (Fit for 55) mukaan Suomelle vuodelle 2030 ehdotettu ns. taakanjakosektorin 50 prosentin päästövähennysvelvoite ja hallitusohjelmassa asetettu kansallinen tavoite hiilineutraaliudesta vuonna 2035. Suunnitelma koskee siis päästökaupan ulkopuolisia sektoreita, kuten liikennettä, asumista (rakennusten erillislämmitys) ja maataloutta, lukuun ottamatta maankäyttösektoria.

KAISU:n mukaan (s. 56) Suomen jo päätettyjen ja käytössä olevien toimien ja vuoden 2030 päästövähennystavoitteen välille jää 5,6 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonniin päästökuilu. Vuoden 2030 päästötasosta riippuu, minkä verran lisäisiä taakanjakosektorin toimia tarvitaan hiilineutraaliuden saavuttamiseen vuonna 2035. Suunnitelma on siten merkittävä työkalu Suomen kansallisten ilmastotavoitteiden ja EU-velvoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. On positiivista, että KAISU:un on sisällytetty myös keskeisiä poikkileikkaavia teemoja, kuten kuntien ja alueiden ilmastotyö, kulutus ja julkiset hankinnat.

Kuten KAISU:ssa todetaan (s. 183), päästövähennystavoitteiden taso edellyttää toimia, joilla on merkittäviä vaikutuksia ihmisten yleisiin elinoloihin. Amnestyn lausunto keskittyy toimien riittävyyden arvioinnin ohella ensisijaisesti näiden ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin.

Julkisella vallalla on velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen paitsi torjumalla ilmastonmuutosta suojatakseen ihmisoikeuksia ja oikeutta terveelliseen ympäristöön, niin myös varmistaa, etteivät ilmastotoimet heikennä oikeuksien toteutumista ja lisää eriarvoisuutta.

Yhtenä julkilausuttuna lähtökohtana KAISU:n valmistelulle on ollut "mahdollisimman oikeudenmukainen siirtymä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa" (s. 16). Tämä on hyvä lähtökohta, jota voisi vielä tarkentaa siten, että KAISU:n tavoitteena olisi siirtymä hiilinegatiiviseen yhteiskuntaan tavalla, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja vähentää eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Siirtymässä tulee myös varmistaa, että Suomen ilmastotoimet eivät heikennä ihmisoikeuksien toteutumista kansainvälisesti.

Liikenne

2a Liikenteeseen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

Tälle osa-alueelle pitäisi esittää kunnianhimoisempia toimenpiteitä

2b Liikenne - avovastaus

Liikenne tuottaa suurimman osan Suomen taakanjakosektorin päästöistä ja liikenteen päästöistä suurin osa aiheutuu tieliikenteestä. Liikenteen päästöt ovat myös merkittävä osa KAISU:ssa erikseen tarkasteltuja kotitalouksien kulutuksesta aiheutuvia päästöjä. Valtioneuvoston hyväksymän fossiilittoman liikenteen tiekartan tavoitteiden saavuttaminen liikenteen päästöjen puolittamisesta vuoteen 2030 mennessä ja päästöttömästä liikenteestä vuoteen 2045 mennessä on keskeistä sekä Suomen EU-velvoitteiden että kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamiselle. Liikennesektorin ilmastotoimilla on myös huomattavia käytännön vaikutuksia ihmisten elämään. Osa ilmastonäkökulmasta kannatettavistakin toimista vaikuttaa eri tavoin eri ryhmiin ja ne voivat kasvattaa eriarvoisuutta, ellei vaikutuksia tasapainoteta suunnitelman toimeenpanossa. Esimerkki tällaisesta toimenpiteestä on Euroopan komission ehdottama liikenteen päästökauppa, ja sen arvioidut vaikutukset polttoaineiden hinnassa.

Amnesty katsoo, että KAISU:ssa ehdotetuissa kansallisissa toimissa tällä hetkellä korostuvat työsuhde-etuihin liittyvät päästövähennystoimet sekä erilaiset nolla- ja vähäpäästöisten ajoneuvojen hankintatuet luovat eri ryhmille eriarvoiset mahdollisuudet osallistua ilmastotoimiin. Yhtäältä kannusteet ja hankintatuet saivat suunnitelmaa laadittaessa ihmisiltä vankempaa tukea ja ovat myös esimerkiksi polttoaineveron korostuksia pehmeämpi keino edistää siirtymää kohti nollapäästöistä liikennettä. Veronkorotusten vaikutusten arvioidaan kohdistuvan ilman tasapainottavia toimia toimeenpantuna suhteellisesti rajummin pienituloisiin (s. 100; 185). Toisaalta muun muassa energia- ja ilmastosuunnitelman valmistelun yhteydessä toteutetussa sukupuolivaikutusten arvioinnissa todettiin hankintatukien suosivan miehiä. Hankintatuet ja romutuspalkkiokampanjat myös kohdistuvat uusien ajoneuvojen hankintaan, minkä voidaan arvioida asettavan pienituloiset eriarvoiseen asemaan. (s. 185) Amnesty tukeekin KAISU:n valmistelutyöpajoissa esitettyä ajatusta porrastaa hankintatuet tulotason mukaan. Lisäksi käytössä olevien ajoneuvojen konversiotuet tulee säilyttää vähäpäästöisen liikkumisen tukipaletissa. Biopolttoaineiden käytön osalta on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää huomioida niiden tuotannon kestävyys ja vaikutus ihmisoikeuksien

toteutumiseen sekä kestävien biopolttoaineiden saatavuus suhteessa niiden käytön lisäämistavoitteisiin.

Amnesty pitää tärkeänä julkisen latausinfrastruktuurin kehittämistä sekä tuntuvia satsauksia kohtuuhintaisen joukkoliikenteen, kävely- ja pyöräilymahdollisuuksien ja uudenlaisten liikkumispalvelujen kehittämiseen.

Maatalous

3a Maatalouteen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

Tälle osa-alueelle pitäisi esittää kunnianhimoisempia toimenpiteitä

3b Maatalous - avovastaus

Ilmasto- ja ympäristöystävällisen maatalouden ja kestäväen ruokajärjestelmän kehittäminen on tärkeää sekä ihmisoikeuksien että ilmasto- ja muiden ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Ihmisoikeuksien kannalta keskeisiä ovat niin ruokaturvaan, elinkeinoin kuin ympäristökestävyyteen liittyvät näkökulmat.

Amnesty katsoo, että maataloutta ja ruokajärjestelmää tulee kehittää kestäväen kehityksen kaikkien ulottuvuuksien mukaisesti, huomioiden hävikin minimointi kaikissa vaiheissa. Maatalouden, ml. maatalousmaat, päästöjä on pienennettävä tehokkaasti ja pitkäjänteisesti. Valmisteilla olevan maankäytön ilmastosuunnitelman tulee olla linjassa Suomen ilmasto- ja hiilinielujen vahvistamistavoitteiden kanssa

Rakennusten erillislämmitys

4a Rakennusten erillislämmitykseen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

4b Rakennusten erillislämmitys - avovastaus

KAISU:ssa todetaan öljylämmityksen korvaamisen vähäpäästöisemmällä lämmitysmuodoilla vuoteen 2030 mennessä olevan keskeinen taakanjakosektorin tavoite (s. 135). Amnesty katsoo kaikista fossiilisista polttoaineista luopumisen olevan tärkeää ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ja siten tukee tätä tavoitetta.

Kotitalouksille ja kunnille suunnatut tuet fossiilisesta öljylämmityksestä luopumiseen sekä erilaiset energia-avustukset nähdään myönteisinä ja kotitalouksien tapauksessa kotitalousvähennystä yhdenvertaisempina keinoina edistää siirtymää ilmastoystävälliseen lämmitykseen ja asumiseen, etenkin siirryttäessä muihin kuin polttoon perustuviin lämmitysratkaisuihin.

Työkoneet

5a Työkoneisiin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

5b Työkoneet - avovastaus

-

Jätehuolto

6a Jätehuoltoon suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

6b Jätehuolto - avovastaus

-

F-kaasut

7a F-kaasuihin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

7b F-kaasut - avovastaus

-

Teollisuus ja muut päästöt

8a Teollisuuteen ja muihin päästöihin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

8b Teollisuus ja muut päästöt - avovastaus

-

Kuntien ja alueiden ilmastotyö

9a Kunnille ja alueille suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

9b Kunnat ja alueet - avovastaus

KAISU:ssa todetaan aivan oikein, että kunnat ovat tärkeässä roolissa Suomen pyrkiessä hiilineutraaliksi vuoteen 2035 mennessä (s. 129). Suunnitelmassa esitetään useita kannatettavia toimenpiteitä kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseksi.

Amnesty kannattaa veloitetta kunnille, seuduille tai maakunnille ilmastosuunnitelman laatimisesta. Kuntien, seutujen ja maakuntien ilmastosuunnitelmien laadinnassa, toimeenpanossa ja seurannassa

on varmistettava asukkaiden osallisuus ja kuuleminen. Osallistavien toimenpiteiden lisäksi on paikallistasolla edistettävä myös asukkaiden tiedonsaantia ilmastosuunnitelmista ja -toimista.

KAISU:n toimeenpanossa ja seurannassa on varmistettava alueellinen yhdenvertaisuus. Kunnille ja alueille tulee olla saatavilla riittävästi tukea paitsi ilmastotoimien suunnitteluun ja toteutukseen, niin myös ilmastotoimia tukevaan yhdenvertaisuustyöhön sekä asukkaiden tiedottamiseen ja osallistumisen edistämiseen. Kuntien HINKU-verkosto ja Kuntaliiton Ilmastokunnat-toiminta voivat tukea kuntien ilmastotyötä ja siihen liittyvää yhdenvertaisuustyötä. Amnesty kannattaa suunnitelmassa esitettyjä toimia, joilla kannustetaan kuntia liittymään HINKU-verkostoon ja Kuntaliiton Ilmastokunnat -toimintaan.

Kulutuksen hiilijalanjälki

10a Kulutukseen suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

10b Kulutus - avovastaus

Amnesty pitää myönteisenä, että kulutuksen hiilijalanjäljen arvioinnissa huomioidaan myös Suomen ulkopuolella syntyneet päästöt. Kuluttajia on tärkeää kannustaa ilmasto- ja ympäristöystävällisiin valintoihin, mutta yhtä lailla tärkeää on huolehtia ilmasto- ja ympäristökestävästä tarjonnasta.

Myös yritysten rooli on vaihtoehtojen tarjonnassa keskeinen ja niiden tulee tarkastella huolellisuusvelvoitteen mukaisesti toimintansa hiilijalanjälkeä ja ihmisoikeusperustaisuutta koko tuotantoketjuissaan. Amnesty kannattaa yritysvastuulain säätämistä yritysten ihmisoikeuksia ja ympäristöä koskevan huolellisuusvelvoitteen tuomiseksi osaksi lainsäädäntöä.

Julkiset hankinnat

11a Julkisiin hankintoihin suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

Tälle osa-alueelle pitäisi esittää kunnianhimoisempia toimenpiteitä

11b Julkiset hankinnat - avovastaus

Kuten KAISU:ssa mainitaan, voimassa oleva hankintalainsäädäntö ei velvoita ympäristönäkökulmien huomioimiseen julkisissa hankinnoissa. Suunnitelmassa esitetään tarkasteltavaksi 'ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien' nostamista hankintalainsäädännön tavoitteisiin. Amnesty kannattaa hankintalainsäädännön vahvistamista huomioimaan nykyistä velvoittavammin ympäristöä ja ihmisoikeuksia. Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien nostaminen velvoittavammin lain tavoitteisiin ei kuitenkaan ole riittävää, vaan julkisista hankinnoista vastaaville tulee asettaa lainsäädännössä velvoite hankinnan eri menettelyvaiheisiin.

Kuten suunnitelmassa esitetään, julkisten hankintojen vastuullisuus ympäristön ja ihmisoikeuksien osalta edellyttää lainsäädännön lisäksi toimintamallien ja -tapojen kehittämistä. Näissä

toimintamalleissa tulee varmistaa, että hankintaprosesseissa kyetään huomioimaan kotimaisten hankintojen ohella myös kansainvälisten hankintojen ympäristö- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Toimintamallien kehittämiseen ja käyttöönottoon tulee varata riittävät resurssit. Niiden käyttöönottoa ja vaikuttavuutta tulee systemaattisesti seurata ja arvioida.

Yritysvastuulain säätäminen edistäisi myös julkisten hankintojen vastuullisuutta ympäristö- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Muut poikkisektorit

12a Muille poikkisektoreille suunnattujen lisätoimien vaikuttavuus

-

12b Muut poikkisektorit - avovastaus

-

Toimenpideohjelma tavoitteiden saavuttamiseksi

13a Toimenpideohjelman vaikuttavuus

-

13b Toimenpideohjelma - avovastaus

KAISU:ssa ehdotettujen lisätoimien katsotaan yhdessä nykytoimien kanssa riittävän komission Suomelle vuodelle 2030 ehdottaman 50 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamiseen, EU:n ilmastolainsäädännön huomioimat joustokeinot huomioiden. Amnesty katsoo, että Suomen tulisi saavuttaa tavoitteet ensisijaisesti päästövähennystoimin.

Esitettyjen toimien tuottamien päästövähennysten riittävyyteen suhteessa tavoitteisiin ja niiden toimeenpanoon liittyy kuitenkin monenlaisia, muun muassa laskennallisia sekä toimien rahoitusta ja päätöksentekoa koskevia epävarmuuksia (s. 162–164). Amnesty pitää tärkeänä, että näihin epävarmuuksiin varaudutaan riittävin marginaalein päästövähennystoimien mitoituksessa sekä pyrkimällä turvaamaan niiden rahoitus pitkäjänteisesti, valtiontalouden suunnitteluprosessit huomioiden. Ilmastopolitiikan pitkäjänteisyys ja ennakoitavuus ovat keskeisiä tekijöitä sekä ilmastotoimien vaikuttavuuden että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Lyhytjänteinen ja tempoileva politiikkasuunnittelu ja päätöksenteko puolestaan voivat vaikeuttaa ihmisoikeuksien toteutumista, oikeudenmukaista siirtymää hiilinegatiiviseen yhteiskuntaan sekä ihmisten osallistumista ja tiedonsaantia. Nämä voivat edelleen johtaa ilmastotoimien hyväksyttävyyden heikentymiseen ja ilmastoahdistuksen kasvuun.

13c Mitä lisätoimia ehdotatte tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi?

Suunnitelman ympäristö-, talous- ja sosiaaliset vaikutukset

14 Suunnitelman ympäristö-, talous- ja sosiaaliset vaikutukset

KAISU:n toteutumisen seurannassa on arvioitava säännöllisesti myös toimien vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja eriarvoisuuteen niin Suomessa kuin muualla maailmassa. Ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi tehdä paitsi valtioneuvoston ja viranomaisten toimesta, niin myös riippumattomana asiantuntija-arviointina. Eri ministeriöiden virkahenkilöiden kouluttaminen perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä edistää laadukasta ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Ihmisoikeusvaikutusten säännöllinen arviointi on tärkeää, jotta voidaan varmistaa toimilla olevan tarkoitettu vaikutus. Säännöllinen arviointi mahdollistaa myös tarvittaessa kohdennetut toimet sellaisille ryhmille, joiden oikeuksien toteutuminen heikkenee ennakoimattomasti ilmastotoimien vuoksi.

Ilmastotoimien ihmisoikeusvaikutusten arviointia tehdään jo eri lainsäädäntö- ja politiikkaprosessien yhteydessä, mutta toistaiseksi ilmastotoimien ihmisoikeusvaikutusten arvioinnille ei ole valtionhallinnossa yhtenäisiä indikaattoreita tai kriteeristöä. Riskinä on tällöin, että arviointi on pistemäistä, eikä välttämättä huomioi toimien kokonais- ja kumulatiivisia vaikutuksia. Ilmastotoimien ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kriteeristön ja indikaattoreiden käyttöönotto auttaa varmistamaan, että arviointi on riittävän kattava ja edistää myös laadukasta pitkäaikaisten vaikutusten seurantaa.

Kuten suunnitelmassa mainitaan (s. 183), on ilmastotoimissa huomioitava kotimaisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lisäksi myös toimien kansainvälinen vaikutus ihmisoikeuksien toteutumiseen. Myös kansainvälisten ihmisoikeusvaikutusten arviointia edistäisi yhtenäisten indikaattoreiden ja kriteeristön käyttöönotto arvioinnin tueksi.

Ihmisoikeusvaikutusten seurantaa voidaan tehdä vuosittain eduskunnalle toimitettavassa ilmastovuosikertomuksessa. Ilmastovuosikertomukseen sisältyy yleiskatsaus taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista. Ihmisoikeusvaikutusten seuranta laajentaisi ja syventäisi nykyistä tarkastelua. Ilmastovuosikertomuksen laatimisen yhteydessä voisi myös toteuttaa kuulemisia, joissa kuullaan kansalaisia ja asukkaita sekä niitä ryhmiä, joihin toimet kohdistuvat erityisesti. Näitä ryhmiä voivat olla esimerkiksi saamelaiset ja erilaiset työntekijäryhmät ja työntekijöitä edustavat toimijat.

Toinen vaihtoehto ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi voisi olla Ilmastopolitiikan pyöreän pöydän toiminnan kehittäminen ja syventäminen. Pyöreän pöydän tarkoituksena on tukea ilmastopolitiikan kansallista valmistelua ja toimeenpanoa sekä lisätä ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä ja tarjota sidosryhmille mahdollisuus osallistua kiinteämmin ilmastotoimien kansalliseen valmisteluun.

Edellä mainittujen lisäksi on syytä vahvistaa riippumatonta asiantuntijavetoista ilmastotoimien ihmisoikeusvaikutusten arviointia vahvistamalla ilmastopaneelin roolia ja resursseja, kuten Amnesty on aiemmin esittänyt. Oikeudenmukaisen siirtymän ja ihmisoikeuksien turvaamisen ilmastotoimissa tulee sisältyä ilmastopaneelin mandaattiin ja paneelin asiantuntemusta ihmisoikeuksista tulee vahvistaa.

Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin ja seurannan lisäksi tulee suunnitelman ympäristö-, talous- ja sosiaalisten vaikutusten yhteydessä varmistaa ihmisten riittävä tiedonsaanti ja osallisuus suunnittelussa ja seurannassa.

Tällä hetkellä tieto ilmastotoimista on hajautettuna moniin eri ministeriöiden vetovastuulla oleviin prosesseihin sekä useisiin eri tason suunnitelmiin. Eri suunnitelmissa ja jopa suunnitelmien sisällä käytetään vaihtelevasti erilaisia termejä kuvaamaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia, niitä tarkemmin määrittelemättä. Tämä osaltaan heikentää ymmärrettävyyttä. Ilmastotoimien muodostaman kokonaisuuden ja toimien vaikutuksen ihmisten elämään hahmottaminen voi olla siten yksilön näkökulmasta haastavaa. Tiedonsaannissa on huomioitava nykyistä paremmin selkeys ja ymmärrettävyys, tiedon jakaminen eri kielillä suuren yleisön tavoittamiseksi sekä tiedon jakamisen oikea-aikaisuus.

Suomen asukkaiden osallisuutta KAISU:n suunnittelussa, seurannassa ja arvioinnissa ja siihen liittyvissä toimenpiteissä on syytä kehittää edelleen. Yksittäisten työpajojen ja lausumismahdollisuuksien lisäksi Amnesty painottaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja marginalisoituihin ihmisryhmiin kuuluvien osallisuuden edistämistä. Pelkkä osallistumismahdollisuuden tarjoaminen ei yksinään turvaa eri ryhmiin kuuluvien osallistumista, kuulemista ja osallisuutta. Osallistumista tulee edistää tarjoamalla järjestelmällisesti ja monipuolisesti erilaisia lähi- ja digitaalisen osallistumisen tapoja. Riittävän kattavaa osallistumista edistäisi myös kohdennettujen osallistumismahdollisuuksien ja -tapojen toteuttaminen erilaisille ihmisryhmille, huomioiden erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ja marginalisoidut ihmisryhmät.

Muita huomioita

15 Muita huomioita

Kuten yllä lausunnossa todetaan, tieto ilmastotoimista on hajautettuna moniin eri ministeriöiden vetovastuulla oleviin valmisteluprosesseihin sekä useisiin eri tason ja aikavälin suunnitelmiin (esimerkiksi KAISU, energia- ja ilmastostrategia, kansallinen ja EU:n hallintomalliasetuksen mukaiset pitkän aikavälin suunnitelmat / strategiat). Eri suunnitelmissa ja raporteilla on yhteys paitsi kansallisiin, niin myös EU- ja kansainvälisen tason tavoitteisiin ja sitoumuksiin. Kaikki suunnitelmat eivät myöskään sisälly ilmastolain alaiseen ilmastopolitiikan suunnittelukehikkoon. Osin näistä syistä valmisteluprosesseissa ja suunnitelmissa ilmenee päällekkäisyyttä. Tämä osaltaan vaikeuttaa yksilö-

ja suuren yleisön tasolla ilmastotoimien kokonaisuuden hahmottamista ja ymmärtämistä ja heikentää tiedonsaantioikeuksien toteutumista. Riskinä on myös, että päällekkäiset eri tason prosessit ja suunnitelmat hankaloittavat ilmastotoimien kokonaisseurantaa ja -arviointia, myös ihmisoikeusvaikutusten osalta.

Näistä syistä Amnesty esittää selvitettäväksi miten kansallisen, EU-tason ilmastotyön prosesseja aina suunnittelusta seurantaan ja arviointiin voitaisiin yhteensovittaa ja yhdenmukaistaa nykyistä paremmin. Yksi vaihtoehto voisi olla ilmastolain suunnittelukehikon kehittäminen kaikki eri suunnitelmat paremmin kattavaksi. Tiedonsaantia ja osallistumista voisi edistää esimerkiksi vahvistamalla parlamentaarisesti käsiteltävän ilmastovuosikertomuksen roolia ilmastotoimien seurannassa kokoamalla siihen eri prosessien seuranta ja arviointia nykyistä kattavammin.

16 Voiko organisaationi osaltaan edistää ilmastosuunnitelman tavoitteiden saavuttamista?

-

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto