

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Vuonna 2015 hyväksytty ilmastolaki on osoittautunut hyvin tarpeelliseksi. Vaikka lain velvoittavuus on muodollisesti heikko verrattuna moneen muuhun ympäristölakiin, se on vahvasti vaikuttanut ilmastopolitiikan kehittämiseen. Ilmastomuutosta aiheuttavat kasvihuonekaasut ovat peräisin yhteiskunnan kaikista eri sektoreista ja tasoista. Lisäksi ilmastomuutos vaikuttaa koko yhteiskuntaamme. Näiden haasteiden hallintaan puitelaki / erityisesti suunnittelujärjestelmää painottava laki on toimiva väline.

WWF kiittää, että ilmastolain päivitys on edennyt hallitusohjelman mukaisesti. Lakiesityksen viimeistelyssä on vielä syytä ottaa huomioon EU:n ilmastolainsäädännön kehittämisehdotukset.

WWF pitää hyvänä, että esityksessä on pyritty tunnistamaan ilmastomuutoksen etenemisen yhteyksiä muihin ympäristökysymyksiin, kuten luonnon monimuotoisuuteen.

Ympäristönsuojelulaki on keskeinen päästöjä säätelevä ympäristölaki Suomessa. Siinä on edelleen huomattavia puutteita kasvihuonekaasupäästöjen osalta. Vastaavalla tavalla nieluihin vaikuttavassa lainsäädännössä hiilen sidontaan ei kiinnitetä riittävää huomiota. Ilmastolain päivityksen jälkeenkin näyttää jäävän paljon kehitettävää lainsäädännössä.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

WWF kannattaa vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen kirjaamista lakiin (1. mom, 1. kohta). Se on kuitenkin pidettävä välitavoitteena kohti nettopositiivisuutta, jossa Suomi osaltaan auttaa maapallon ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden vähentämisessä.

WWF kannattaa vuosien 2030, 2040 ja 2050 päästövähennystavoitteiden kirjaamista lakiin.

Ilmastopaneelin suosituksen mukaisesti ehdotetaan (1. mom, 2. kohta), että vuodelle 2030 asetettaisiin taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketuille päästöille vähintään 60 prosentin päästövähennystavoite verrattuna vuoden 1990 kasvihuonekaasujen päästöihin. Esitetyn 60 prosentin vähennyksen seurauksena Suomen kasvihuonekaasupäästöt laskisivat noin 28 miljoonan tonnin CO₂-ekv. tasolle vuonna 2030.

Vuoteen 2040 päästöjen tulisi vähentyä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoden 1990 kasvihuonekaasujen päästöihin. Tämän seurauksena päästöt laskisivat noin 14 miljoonan tonnin CO₂-ekv. tasolle vuonna 2040.

WWF pitää lukuja oikeansuuntaisina vähimmäistavoitteina, mutta korostaa, että tavoitteita tulee päivittää ilmastotieteen kehittymisen myötä. Ennen vuotta 2040 EU tulee useaan kertaan päivittämään omaa Pariisin sopimuksen NDC-sitoumustaan ja siirtämään tavoitteet jäsenmaita sitovaan lainsäädäntöön. Tästä syystä ehdotuksen 2. mom on hyvin perusteltu.

Päästökauppasektorin sisällyttäminen ilmastolain kansalliseen päästöjen vähentämistavoitteeseen on perusteltua, mutta asiaan liittyy myös haasteita. Suomi huutokauppaa tietyn osuuden koko EU:n huutokaupattavista päästöoikeuksista ja osa päästöoikeuksista annetaan ilmaisjaossa erälle suomalaisille toiminnanharjoittajille. Toiminnanharjoittajat voivat kuitenkin käydä kauppaa päästöoikeuksilla, joten viranomaisten päästöoikeuksia koskevilla päätöksillä ja Suomen alueella tilastoitavien päästöjen välillä ei ole suoraa yhteyttä. Toisaalta, ehdotetun yhteistarkastelun puolesta puhuu päästökauppalain (311/2011) pykälään 19a kirjattu EU-järjestelmien joustoihin liittyvä mekanismi, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää mitätöidä päästöoikeuksia päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennyssitoumuksen täyttämiseksi kaudella 2021–2030 EU:n taakanjakoasetuksen 6 artiklan mukaisesti.

Maankäyttösektorin päästövähennyksille ja hiilinielujen kasvattamiselle on asetettava omat tavoitteensa ilmastolaissa. On myös huolehdittava siitä, etteivät hiilinieluihin liittyvät epävarmuudet heikennä päästövähennystavoitteita. Tavoitteen asettelussa tulee huomioida, etteivät päästöt ja nielut ole suoraan vaihdettavia, ja että Pariisin sopimuksen mukaan hiilineutraalisuuden tulee perustua ihmisperäisiin lisäisiin nieluihin. Jotta hiilineutraalius varmasti saavutetaan, nieluihin liittyvät epävarmuudet on huomioitava nielutavoitteessa korjauskerrointa Suomen ilmastopaneelin suosituksen mukaisesti.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)

Ehdotuksen mukaan laki olisi velvoittava vain valtion ja kuntien virkahenkilöille. Näin ollen hyvin merkittävä määrä tahoja, joiden päätökset vaikuttavat Suomessa tilastoitaviin kasvihuonekaasupäästöihin, jää tämän ulkopuolelle. Lain tavoitteenasettelu 2 § ja tässä määritelty sitovuus eivät ole WWF:n mielestä tasapainossa.

Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)

7 §

Ehdotus on parannus nykytilanteeseen verrattuna. WWF kannattaa erityisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman lisäämistä suunnittelujärjestelmään.

8 §

WWF pitää erinomaisena ehdotuksena, että suunnitelmien yleisiin vaatimuksiin kuuluisi tiedeperustaisuus (1. mom). Tätä kautta veloitetaan valmistelijoita ja päättäjiä perehtymään uusimpaan ilmastotieteeseen. Suunnitelmat toimivat myös tärkeinä viestintäkanavina laajalle sidosryhmäjoukolle.

Sekä tiedepohjaisuus, EU-lainsäädännöstä tulevat velvoitteet (2. mom) teknologian taso ja kehitys ovat myös tärkeitä syitä, miksi suunnitelmat tulee päivittää riittävän usein.

WWF huomauttaa, että pykälän 2. momentissa on osittain päällekkäisiä käsitteitä. Kohta 3 kattaa lähtökohtaisesti kaikki eri näkökulmat, mutta ehdotuksen mukaan nostettaisiin kuitenkin tiettyjä näkökulmia erikseen (kohdat 4–8). WWF:n mielestä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmaa ei ole nostettu riittävästi. Kohdan 7 osalta ehdotetussa muotoilussa jää epäselväksi koskeeko luonnon monimuotoisuuden huomioon ottaminen vain vaikutuksia Suomessa.

WWF ehdottaa uutta, kappaletta (3. mom), täsmentämään, että toimenpiteiden osalta tulee pääpaino olla niissä päätöksissä, joita tehdään lähimmän neljän vuoden aikana, eli suunnitelman seuraavaan päivitykseen asti. Näin voidaan välttää tilannetta, jossa vaikeita päätöksiä jatkuvasti siirretään tulevaisuuteen, jolloin nykyiset vallanpitäjät eivät enää ole mukana tekemässä päätöksiä. Ehdotus uudeksi kappaleeksi: "Suunnitelmissa on selvästi erotettava ne päätökset ja toimenpiteet, joita ajallisesti olisi tehtävä ennen kyseisen suunnitelman seuraavaa päivittämistä niistä, jotka olisi tehtävä pidemmällä aikavälillä. "

Ilmastolain myötä eduskunnan rooli ilmastopolitiikassa on vahvistunut ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on kehitetty. Jotta vahvan ilmastopolitiikan tuki säilyy kansalaisten keskuudessa, politiikkatoimia on valmisteltava avoimesti. Käynnissä oleva KAISU:n valmistelu on toisaalta osoittanut sen, että kansalaiset ovat halukkaita käymään kansalaiskeskustelua, mutta toisaalta myös sen, että vuorovaikutukseen on osoitettava riittävät resurssit. Ilmastolaissa on varmistettava osallisuus ja määriteltävä velvollisuus julkisiin kuulemisiin hallituksen ilmastopoliittisten suunnitelmien ja tiekarttojen valmistelussa. WWF ehdottaa, että tästä säädettäisiin joko 8 §:ssä (uusi momentti) tai omassa pykälässä. Erillinen säädös olisi perusteltua

perustuslain 20 §:n 2 momenttiin ja 14 § 4 momenttiin, jotka molemmat koskevat yksilön vaikutusmahdollisuuksien edistämistä.

9 §

Hallinnollisen taakan minimoimiseksi kansallinen suunnittelujärjestelmä on syytä yhdenmukaistaa mahdollisimman pitkälle EU-prosessien, erityisesti EU:n hallintomalliasetuksen kanssa. Kansallinen Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (PAISU) tulee täyttää EU:lle toimitettavan Long Term Strategy-asiakirjan sisältö- ja muotovaatimuksia. WWF kannattaa ehdotusta siitä, että PAISU päivitetään kymmenen vuoden välien, eli samalla syklillä kuin LTS.

Kansainvälinen ilmatorahoitus on oleellinen osa Suomen ilmastopolitiikkaa. Siksi PAISU:ssa tuli myös määritellä Suomen kansainvälisen ilmatorahoituksen määrälliset ja laadulliset tavoitteet.

10 §

WWF katsoo, että sopeutumissuunnitelma tulee päivittää kerran vaalikaudessa, eikä luonnoksen mukaisesti vain joka toinen vaalikausi. Jokaisen eduskunnan ja sen luottamuksen varassa toimivan hallituksen on syytä kantaa vastuunsa sopeutumisen edistämisestä, sillä se on yhteiskunnan resilienssin kannalta hyvin tärkeää. Suunnitelman tulisi vahvasti keskittyä niin toimiin, joita lähivuosina toteutetaan. Tällä tavalla vahvistetaan myös poliittista vastuuta suunnitelmien toteutuksesta.

WWF:n mielestä kansallisessa sopeutussuunnitelmassa ei ole syytä keskittyä liikaa alueelliseen tarkasteluun. Olisi luontevampaa, että alueellinen tarkastelu olisi jatkossa entistä vahvemmin maakuntien vastuulla. Maakuntasuunnitelmiin on syytä vahvistaa ilmastönäkökulmaa.

11 §

Nykyinen kasvihuonekaasuinventaariorjestelmä perustuu alueelliseen tarkasteluun. Ilmastopolitiikan pohjaksi tarvitaan tämän rinnalla myös kulutusperustaista tarkastelua. Suuruusluokkaa puolet suomalaisten kulutuksen aiheuttamista päästöistä näkyvät muiden maiden kasvihuonekaasuinventaariorjoissa.

Kansalaisten kulutuksen ohjaaminen on osittain myös viranomaisten vastuulla. Siksi on tärkeää, että KAISU:n sisältövaatimukseen liitetään vahvasti kulutusperustainen tarkastelu. Siinä olisi eriteltävä,

mitkä hyödykkeet tuottavat erityisen paljon päästöjä muualla ja missä päin maailmaa suomalaisten kulutuksen aiheuttamat päästöt näkyvät erityisen voimakkaasti.

12 §

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman merkitys tulee kasvamaan merkittävästi lähivuosina. Hiilinielujen vahvistamiseen pitää panostaa. Siksi on tärkeää, että myös MISU vahvistetaan joka vaalikaudella. Ehdotettu muotoilu ”vähintään joka toinen vaalikausi” antaisi hallitukselle mahdollisuuden viivyttää päivitystä liian kauan. Ehdotettu ”väliarviointi” aiheuttaa täysin turhaa epämääräisyyttä suunnittelujärjestelmässä.

Suomessa on syytä eritellä metsämaa kahteen kategoriaan: 1) suojelualueet ja 2) muut metsät (”talousmetsät”). Suojeltujen metsien nielut kehittyvät luontaisten prosessien kautta. Sen sijaan talousmetsien luonnonhoidon ilmastovaikutuksia olisi syytä seurata ja ohjata hyvin tarkasti.

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

15 §

WWF kannattaa ehdotusta, että hallitus antaisi kaikista neljästä suunnitelmasta selonteot eduskunnalle.

16 §

WWF:n mielestä joka neljäs vuosi päivitettävien suunnitelmien seurantaan ei tarvita väliarviointeja. Jokavuotinen ilmastovuosikertomus on sopiva raportointiväline. Erilliset väliarvioinnit voivat helposti aiheuttaa turhaa hallinnollista taakkaa, joka vähentää resursseja ilmastopolitiikan toteutukseen.

18 §

WWF kannattaa vahvasti, että ilmastovuosikertomukseen sisältyy myös kulutusperustainen tarkastelu. Arvioinnin työkaluja on edelleen kehitettävä.

Ilmastovuosikertomuksessa tulee seurata ja raportoida Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen määrää, laatua ja kriteerejä parhaiden kansainvälisten standardien mukaisesti.

Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)

-

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

WWF pitää muutoksia perusteltuina ja hyvinä.

Muutoksenhaku (22 §)

WWF pitää hyvänä, että lakiin lisätään nimenomainen säännös muutoksenhausta.

Muutoksenhakumahdollisuus on nykyisin mukaisesti kuitenkin hyvin rajallinen, kun se kohdistuu vain valtioneuvoston päätöksiin. Edelleen jäisi ratkaisematta mm. se, miten järjestöt ja kansalaiset voivat saattaa oikeuden tutkittavaksi viranomaistoiminnan lainmukaisuuden tilanteessa, jossa laiminlyödään lain 5 §:n mukainen velvollisuus edistää ilmastolakiin perustuvien tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista. Muutoksenhakuoikeuden suppeuden vuoksi se ei ehdotetussa muodossa turvaa ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Esityksen vaikutukset

-

Muita huomioita

6 §

Ehdotukseen mukaan nielun määritelmä olisi hyvin laaja, sisältäen luonnollisten nielujen lisäksi myös mahdolliset teknologiset nielut. Epäselväksi jää muun muassa, laskettaisiinko teollisiin palamisprosesseihin suoraan kytkettyjen hiilen talteenoton teknologiat CCS/CCU tähän määritelmään. Ovatko savukaasujen CO₂ jo ilmakehässä? WWF:n mielestä pykälää sekä HE-perusteluja olisi syytä täsmentää tältä osin.

Nordman Bernt
WWF Suomi