

Asia: VN/14302/2019

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esityksestä**

Ilmastokriisi ja luontokato muodostavat vakavan uhan koko olemassaolollemme. Kansainvälisen ilmastopaneelin IPCC:n viesti (1) maailman kaikille hallituksille on selkeä – ilmaston kuumenemisen vastaisia toimia tarvitaan viipymättä. Myös Suomessa hyvinvoinnin turvaaminen edellyttää ekologisen kestävyyspolitiikan ottamista tosissaan.

Tätä taustaa vasten Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra kannattaa Suomen ilmastolain uudistamista. Vahvistettu ilmastolaki on keskeinen työkalu matkalla kohti ilmastopositiivista kiertotaloutta.

#### **Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)**

Sitra kannattaa ilmastolain tavoitteiden uudistamista niin, että ne vastaavat Pariisin ilmastopaneelin tavoitteisiin. Uudistettuun ilmastolakiin kirjattava tavoite hiilineutraaliudesta viimeistään vuonna 2035 sekä päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040 ovat tervetulleita. Lisäksi on hyvä, että voimassa olevan ilmastolain vanhentunut päästövähennystavoite vuodelle 2050 päivitetään. Sitra kannattaa tavoitteiden saavuttamista kotimaisin keinoin.

Yksi Suomen ilmastopolitiikan keskeisistä haasteista on Sitran elokuussa 2021 julkaiseman "Korjausliike – Suomi kohti 1,5 asteen tavoitteen mukaisia ilmastotoimia" -selvityksen (2) mukaan pitkän aikavälin vision puute. Hallitusohjelman mukaan "Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen". Siksi olisi tärkeää, että ilmastolain uudistuksen yhteydessä asetettaisiin selkeä tavoite nettopäästöjen kehitykselle myös vuoden 2035 jälkeen. Yhteiskunnan tasolla tulisi olla selvää, minkä suuruista nettonegatiivisuutta Suomi tavoittelee nopeasti vuoden 2035 jälkeen, sekä vuosina 2040 ja 2050.

Vuosille 2030, 2040 ja 2050 asetettavien päästövähennystavoitteiden ohella on siis keskeisen tärkeää määrittää Suomen jäljellä oleville päästöille kokonaisbudjetti. Lisäksi vuosille 2030, 2040 ja 2050 tulisi asettaa negatiivisten päästöjen tavoitteet (sisältäen maankäyttösektorin nettohiilun ja tekniset poistot). Lakiesityksessä on ansiokkaasti huomioitu sekä luonnon nielujen että teknologisten nielujen rooli negatiivisten päästöjen tuottamisessa. Siirtyminen ilmastoposiitiviseen yhteiskuntaan vaatii todennäköisesti molempien käyttöönottoa. Suomen ilmastopaneelin "Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet" -raportissa (3) on esitetty myös suositeltu päästöjen kokonaisbudjetti ja tarvittavat negatiiviset päästöt.

Sitra kuitenkin huomauttaa, että Ilmastopaneelin suosittelema päästöbudjetti ja siihen pohjautuvat tavoitteet eivät välttämättä riitä. Suomen ilmastolakiin ehdotettu päästövähennystavoite vuodelle 2030 jää jälkeen useiden verrokkimaiden, kuten Saksan, Ison-Britannian ja Tanskan samalle vuodelle asettamista tavoitteista. Ilmaston kuumeneminen etenee ennakoitua nopeammin (ks. IPCC 2021) ja onkin odotettavissa, että päästövähennystavoitteita tullaan sekä EU:n alueella että sen ulkopuolella vahvistamaan sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä.

Lisäksi Sitra selvitti (4) jo vuonna 2016 Pariisin ilmastopöytäkirjan asettamia velvoitteita Suomelle. Jos päästövähennykset jaettaisiin globaalisti yksinomaan kustannustehokkuuden perusteella, vuoden 2030 päästövähennystavoitteen tulisi olla noin 60 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna, mikä vastaa lakiehdotuksen tavoitetasoa. Jos päästötavoitteiden jakamisessa käytettäisiin erilaisia oikeudenmukaisuuskriteereitä, saattaisi reilu nettopäästövähennystavoite (pl. LULUCF-sektorin nettohiilun perustaso) vuodelle 2030 olla jopa 90 prosenttia. Vuoden 2050 tavoitteen tulisi vastaavasti olla noin 130–150 prosenttia. Tästä näkökulmasta lakiehdotuksen tavoitteita tulisi vahvistaa.

Kuten lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, uusien päästövähennystavoitteiden asettaminen parantaa ilmastolain selkeyttä ja lisää ennakoitavuutta. Erityinen arvo on sillä, että selkeät tavoitteet tukevat pitkäjänteistä ilmastopoliittikkaa ja vähentävät mahdollista poliittisista suhdanteista aiheutuvaa vaihtelua ilmasto- ja energiapolitiikan suunnassa. Vuodelle 2025 esitetty välitarkastelu on paikallaan, jotta tavoitteiden riittävyttä on mahdollista tarkastella uusimpaan tieteelliseen tietoon perustuen. Lakiin tulisi kuitenkin kirjata, että tavoitetasoa on välitarkastelun yhteydessä ja tieteellisen tiedon päivittyessä mahdollista korottaa mutta ei laskea. Vastaava kirjaus on tehty esimerkiksi Saksan ja Tanskan ilmastolakeihin. Myös Pariisin ilmastopöytäkirjaan sisältyy niin sanottu kunnianhimomekanismi, jonka myötä valtiot eivät voi heikentää antamiaan ilmastositoumuksia.

Sitra suhtautuu varauksella kansainvälisten joustojen käyttöön. Joustoja tulisi hyödyntää vain siinä tapauksessa, että ne johtavat todennetusti globaalien kokonaispäästöjen vähenemiseen.

## **Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)**

Kunnilla on suuri merkitys Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa, sillä niiden päätösvalta kattaa lukuisia käytännön ilmastotoimia paikallistasolla. Monet kunnat tekevät jo nyt uraauurtavaa työtä ilmastotoimien saralla. Tästä huolimatta noin sadalta suomalaiselta kunnalta puuttuu ilmastotavoite.

Sitra näkee, että kuntien ilmastotyötä tulisikin hyödyntää nykyistä paremmin. Ilmastolakiehdotuksen kirjausta, jonka mukaan kuntien on edistettävä ilmastolain mukaisten tavoitteiden toteutumista mahdollisuuksien mukaan ja huomioiden paikalliset olosuhteet, tulisi vahvistaa. Esimerkiksi UUSILMA-hanke (5) suositteli, että kunnille, kuntien yhteenliittymille tai maakunnille voisi asettaa velvoitteen asettaa päästövähennystavoite esimerkiksi kuntastrategiassa ja laatia siihen liittyvä tiekartta toimenpiteineen.

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

### Suunnittelujärjestelmä

Sitra toteaa, että kokonaisuudessaan Suomen ilmastopolitiikan ohjausta tulisi selkeyttää nykyisestä. Tulisi harkita, ovatko lakiehdotuksen esittämät neljä erillistä suunnitelmaa ja ilmastovuosikertomus tehokkain tapa ohjata Suomea kohti hiilineutraaliutta ja edelleen kohti ilmastoposiitivista yhteiskuntaa.

Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi vahvistaa oleellisesti ja ilmastotoimien tulisi olla jokaisen ministeriön omien suunnitelmien ja hallinnoinnin keskiössä. Nykytila, jossa ilmastotoimien vaikutusarvioita teetetään merkittävässä määrin hallinnon ulkopuolisten konsulttien ja tutkijoiden taholla ei ole kestävä, koska valtionhallintoon ei tällöin kerry tarvittavaa osaamista. Hallinnon ulkopuolelta tilattaviin selvityksiin voi myös liittyä riski siitä, että osa tehdystä taustaoletuksista tai laskentamallien tiedoista jää julkaisematta. Esimerkiksi Tanskassa ilmastotoimien vaikutusarvioita voidaan mallintaa myös ministeriöissä, vaikka itse mallien kehittäminen on tutkijoiden työtä. Vaikutusarvioiden tekemistä ja lainvalmistelua tulisi vahvistaa, jotta ministeriöihin saadaan tarvittavaa osaamista ja työkaluja. UUSILMA-hankkeen mukaan olisi perusteltua panostaa erityisesti lainvalmistelun ilmastoarviointikäytännön parantamiseen koulutuksen ja vertaistuen avulla.

Esityksessä todetaan, että lakimuutoksen olennainen tavoite on ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistaminen. Jotta ilmastolain ohjausvaikutusta saataisiin käytännössä vahvistettua, tulisi ilmastotoimien kokonaisvaltaista johtamista parantaa merkittävästi nykyisestä. Koska ilmastotoimet leikkaavat läpi koko yhteiskunnan ja toimintaympäristö muuttuu nopeasti, toimien suunnittelua ja niiden keskinäistä koordinointia tulisi keskittää mahdollisesti entistä enemmän. Kokonaiskuvaa tulisi hallita ja johtaa selkeämmin, mieluiten korkealla valtionhallinnon ja päätöksenteon tasolla.

Sitra kiittää lakiehdotusta siitä, että ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa tulisi jatkossa 8 §:n mukaisesti huomioida suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Ilmasto- ja luontokriisi leikkaavat läpi yhteiskunnan ja ne voidaan ratkaista vain yhdessä.

#### Maankäyttösektorin suunnitelma

On hyvä, että ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää täydennetään uudella maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalla. Lakiesityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että suunnitelmassa esitettäisiin tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä maankäyttösektorilla sekä toimet, joilla päästöjä vähennetään ja poistumia kasvatetaan. Sitra kannattaa määrällisen tavoitteen asettamista kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehitykselle maankäyttösektorilla.

Lakiehdotuksen mukaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on tarkoitus laatia vähintään joka toinen vaalikausi. Sitra kannustaa laatimaan suunnitelman vaalikausittain, jotta tavoitteita ja niitä tukevia toimia on mahdollista päivittää uusimman tieteellisen tiedon nojalla.

#### **Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)**

##### Seuranta

Sitra kannattaa ilmastopolitiikan suunnitelmien käsittelyä selontekomenettelynä.

On erittäin tervetullutta, että uudistettavan lain mukaan valtioneuvoston olisi seurattava, saavutetaanko laissa asetetut tavoitteet ja tarvittaessa päätettävä lisätoimista. Samaan aikaan Sitra toteaa, että ”suhteellisen merkittävien lisätoimien tarpeen” tarkempi määrittely olisi tervetullutta. Myös 16 §:n 2 momentissa säädettävä velvoite seurata tavoitteiden riittävyttä ajantasaisen, ilmaston kuumenemisen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella on kannattava.

##### Ilmastovuosikertomus

Sitra toteaa, että strategiat ja vaikutusarviot voivat vanhentua hyvinkin nopeasti, jopa muutamissa kuukausissa tai vuosissa, minkä takia esimerkiksi vaalikausittain tehtävä ilmasto- ja energiastrategia voi olla vanhentunut jo ennen vaalikauden loppua. Ilmastopolitiikan suuntaa, onnistumisia ja haasteita tulisikin tarkastella jatkuvalla periaatteella, koska kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö, teknologiset mahdollisuudet ja ihmisten käyttäytyminen muuttuvat nopealla tahdilla. Ilmastovuosikertomus antaa tähän hyvän mahdollisuuden.

Nykymuodossaan ilmastovuosikertomus antaa entistä paremman kokonaiskuvan Suomen päästökehityksestä. Kertomusta on kehitetty vuodesta 2019 siten, että tarkastelu kattaa Suomen ilmastopolitiikan kokonaisuuden sekä tiedot politiikkatoimista, ilmastomuutokseen sopeutumisesta ja kulutusperäisistä päästöistä. On hyvä, että jatkossa kertomus kattaa sekä taakanjakosektorin, päästökauppasektorin että maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kehitystiedot ja tarkastelee kulutusperäisiä päästöjä. Lisäksi on hyvä, että kaikki edellä mainitut tiedot toimitetaan vuosittain. Erityinen arvo on ilmastovuosikertomukseen sisältyvällä arviolla nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta sekä arviolla mahdollisten lisätoimien tarpeesta.

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

Kuten lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, ilmaston kuumeneminen vaikuttaa erityisen voimakkaasti saamelaiskulttuuriin. Sitra kannattaa saamelaisen ilmastoneuvoston perustamista ja saamelaiskulttuurin edistämistä.

### **Suomen ilmastopaneeli (20 §)**

Ilmastopaneeli on nopeasti vakiinnuttanut roolinsa Suomen ilmastopoliittisen päätöksenteon tukena. On hyvä, että lakiehdotuksessa tarkennetaan ja laajennetaan Suomen ilmastopaneelin roolia. Sitra kannattaa lain 13 §:n edellytystä pyytää ilmastopaneelilta lausuntoa ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa sekä mahdollisuutta tarkastella suunnitelmien toimien riittävyttä suhteessa ilmastolain 2 §:n tavoitteisiin. Ilmastopaneelille tulee varata laajennetun roolin toteuttamiseen vaadittavat riittävät resurssit.

### **Muutoksenhaku (22 §)**

-

### **Esityksen vaikutukset**

-

### **Muita huomioita**

On valitettavaa, ettei lakiehdotuksessa suositella päästöbudjettien asettamista. Kuten lain perusteluosassa nostetaan esiin, UUSILMA-hankkeen (5) mukaan valtakunnalliset, valtionhallintoa sitovat päästöbudjetit vahvistaisivat ilmastolain ohjausvaikutusta viestimällä etenemispolusta kohti hiilineutraaliutta. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ehdoteta päästöbudjettien ottamista osaksi uutta ilmastolakia. Sitra kannattaa päästöbudjettien lisäämistä osaksi uudistettavaa ilmastolakia, tai vähintään niiden uudelleentarkastelua osana tulevaisuuden ilmastolain kehitystyötä.

Ilmastotoimien vahvan poikkileikkaavuuden myötä viranomaisten tehtäviä (§ 19) tulisi määritellä huomattavasti selkeämmin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön roolin rajaaminen ehdotetun mukaisesti ”vain omaa hallinnonalaa koskevan osuuden valmisteluun” ei vaikuta riittävältä

ilmastoimien suunnittelun ja seurannan kannalta, koska käytännössä lähes kaikki ilmastotoimet vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti valtionalouteen.

On hyvä, että oikeudenmukaisuus ja reilu siirtymä nostetaan ilmastolain uudistuksessa esiin. Niiden tarkempi määrittely on haastavaa, mutta kysymykseen tulee kiinnittää huomiota kaikessa ilmastopolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa.

#### Lähdeviitteet

(1) 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.)]. Cambridge University Press.

(2) Sitra (2021): Korjausliike – Suomi kohti 1,5 asteen tavoitteen mukaisia ilmastotoimia.

(3) Suomen ilmastopaneeli (2021): Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset.

(4) Sitra ja Climate Analytics (2016): What does the Paris climate agreement mean for Finland and the European Union?

Selvityksen luvut viittaavat nettopäästöihin (pl. LULUCF), eli ne sisältävät tekniset negatiiviset päästöt ja mahdollisen LULUCF-sektorin nettonielun vahvistamisen. Sen sijaan ilmastolakiesityksessä ja Suomen ilmastopaneelin suosituksissa viitataan bruttopäästöihin. Tällöin lukuun eivät sisälly negatiiviset päästöt, vaan niiden taso ilmoitetaan erikseen.

(5) Hildén et al. (2021): Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5.

