

SYKE

6.9.2021

SYKE/2021/1807

Ympäristöministeriö

Viite: VN/14302/2019

Asia: Lausuntopyyntö

Suomen ympäristökeskuksen lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Yleisiä huomioita esityksestä

Suomen ympäristökeskus (SYKE) pitää ilmastolain uudistamista tarpeellisenä. Voimassa oleva ilmastolaki ei riittävällä tavalla kykene vastaamaan kehittyvän ilmastopolitiikan haasteisiin, muutosvauhtiin ja kunnianhimon tasoon.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

Lakiehdotuksessa ehdotetaan vuodelle 2035 asetetun hiilineutraaliustavoitteen lisäksi säädettäväksi päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040 sekä vuodelle 2050 asetettua päästövähennystavoitetta päivitettäisiin. Lisäksi säädettäisiin pyrkimyksestä vahvistaa nieluja, sekä sopeutumistoimista. Ilmastolain suunnittelujärjestelmä laajennettaisiin koskemaan maankäyttösektoria. Kuten perusteluissa on todettu, uusien ilmastotavoitteiden kirjaaminen lakiin antaa yhteiskunnan eri toimijoille selkeän viestin halutusta kehityksestä. SYKE toteaa, että erityisesti vuosille 2040 ja 2050 asetettuja tavoitteita voi olla välttämätöntä tiukentaa edelleen. Tähän viitataan myös ehdotetun ilmastolain 2 §:ssä (lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet). On tärkeää, että lain 2 § korostaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden tärkeyttä ja viittaa kestäväen kehityksen mukaisiin päämääriin. Tulevan kehityksen valossa on myös perusteltua, että sopeutumista käsiteltäisiin osana muita ilmastotoimia.

Voimassa olevaan ilmastolakiin ehdotetut muutokset tukevat yleisesti tavoitetta vahvistaa ilmastolain ohjausvaikutusta. Soveltamisalan laajentaminen ja maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään ovat perusteltuja, koska maankäyttösektorin tuleva päästö- ja nielukehitys vaikuttaa merkittävästi edellytyksiin saavuttaa hiilineutraaliustavoite.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismuutokset (5 §)

Säännös kaikkien viranomaisten edistämismuutoksesta on perusteltu (5 §). Säännöksessä todetaan, että viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti ottaa ilmastönäkökulma huomioon kaikessa toiminnassa, ja esitetään esimerkkejä näistä toiminnoista. Näihin olisi tärkeä lisätä julkiset hankinnat ja investoinnit sekä julkisten palvelujen tuottaminen, koska ne ovat merkittäviä päästöjä aiheuttavia toimintoja. Siten kohta

olisi seuraavanlainen (lisäys kursiivilla): ”Säännöksessä tarkoitettujen viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti ottaa ilmastönäkökulma huomioon kaikessa toiminnassa, kuten valmistelussa, tutkimus- ja selvitystoiminnassa, *julkisissa hankinnoissa ja investoinneissa, julkisten palvelujen tuotannossa*, sekä seurannassa ja arvioinnissa.

Säännös kunnallisen viranomaisen edistämismääräyksestä (5 § 2 mom., ilmastönmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet), joka koski lain mukaisten tavoitteiden edistämistä mahdollisuuksien mukaan ja ottaen huomioon paikalliset olosuhteet, on perusteltu, mutta jää liian yleiselle tasolle. SYKE korostaa, että ilmastönmuutoksen haasteisiin vastaaminen sekä hillintä- että sopeutumistoimilla edellyttää myös kuntien aktiivista osallistumista. Tämän vuoksi on loogista, että kunnat tunnustetaan laissa merkittäviksi toimijoiksi. Säännöstä tulisi kuitenkin terävöittää tuomalla siihen kohta, jossa kunnat veloitetaan tekemään ilmastotiekartan tai ilmasto-ohjelman, jossa kunta arvioi päästövähennysmahdollisuutensa ja sopeutumistoimiaan tavoitteineen. Siinä esitettäisiin toimenpiteet, joilla vaikutetaan kunnan omassa päätösvallassa oleviin päästöihin ja kunnan eri toimijoiden (asukkaat, elinkeinoelämä, järjestöt) mahdollisuuksiin toimia helpommin ilmastönmuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa. Asiakirjalle olisi päivitysvelvoite esimerkiksi kerran kolmessa vuodessa. Seuranta ohjaisi kuntia mm. suuntaamaan julkiset hankintansa ja investointinsa ratkaisuihin, jotka edistävät ilmastotoimia. Suomessa suuri osa kunnista on jo aktiivisesti liikkeellä ilmastönmuutoksen hillintätyössä, ja olisi tärkeää saada kaikki kunnat mukaan ilmastotyöhön SYKE korostaa myös, että kuntatason ilmastotoimien säännölliseen arviointiin tulisi panostaa niin, että kuntien keskinäistä oppimista ja uusien ilmastoratkaisujen leviämistä voitaisiin edistää tehokkaasti.

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

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää on perustellusti laajennettu maankäyttösektoriin. Maankäyttösektorin erillistarkastelu voi olla hyödyllinen perustilan kartoittamiseksi, mutta SYKE toteaa, että erillisten suunnitelmien laatiminen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaisin ja tehokkain ratkaisu pitkällä aikavälillä. Eri ilmastopolitiikan sektorit liittyvät toisiinsa, vaikka mm. maankäyttösektorilla on omia erityiskysymyksiä. Maankäyttösektorin sisällyttäminen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan ja erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan muodostaisi paremman yleiskuvan ilmastopolitiikasta ja kannustaisi myös etsimään sektorirajoja ylittäviä ratkaisuja. Mikäli katsotaan, että erillinen suunnitelma on välttämätön, ilmastolakiehdotuksen 11 ja 12 §:ään tulisi vähintään lisätä vaatimukset tarkastella suunnitelmien välisiä kytkentöjä.

Ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään olisi perusteltua sisällyttää myös energia- ja ilmastopoliittiset strategiat. Energiakysymykset ovat keskeisiä ilmastopolitiikassa ja tulevan eurooppalaisen ilmastolain mukaan ilmasto- ja energiapolitiikka muodostavat entistä tiiviimmän kokonaisuuden. Ehdotetun ilmastolain 8 §:n 6 momentissa viitataan tarpeeseen sovittaa yhteen suunnitelmia energia- ja liikennepoliittikan kanssa. Suomessa energia- ja ilmastostrategioiden ja ilmastolain mukaisten suunnitelmien yhteys on käytännössä toteutunut, mutta järjestelmän, politiikan läpinäkyvyyden ja yhtenäisten kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta olisi perusteltua liittää energia- ja ilmastostrategiat osaksi ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää. Tämä olisi perusteltua myös lain tavoittelemien ohjausvaikutuksen lisäämisen varmistamiseksi. Energia- ja ilmastostrategiat kattavat koko yhteiskunnan samalla tavalla kuin ilmastolain mukaiset suunnitelmat. Useiden rinnakkaisten ja osin päällekkäisten suunnitelmien laatiminen sekä seuraaminen voivat johtaa epä johdonmukaisuuksiin ja tehottomuuteen.

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

Raportoinnilla on keskeinen asema selkeässä ilmastopoliittisessa viestinnässä. Ehdotetussa ilmastolaissa todetaan eduskunnan sekä yritysten ja kansalaisyhteiskunnan tiedon tarve (18 §, ilmastovuosikertomus). Ehdotuksessa on mainittu ilmastovuosikertomuksen tiedottamisesta yleisölle ja perusteluissa on tuotu esiin, että kertomuksesta tulisi tiedottaa laajasti. Perusteluissa tulisi kuitenkin

myös korostaa, että ilmastoviestintää tulisi jatkuvasti kehittää esimerkiksi kehittämällä tietojärjestelmää, josta saa sekä ajankohtaista tietoa ilmastopolitiikasta että sen toimeenpanosta eri sektoreilla. Lisäksi olisi perusteltua kehittää esimerkiksi julkisten hankintojen ja julkisten investointien kulutusperäisten päästöjen tarkastelua.

Ilmastotoimien seuranta ja toteutuneiden toimien arviointi on ilmastopolitiikassa keskeistä. Ilmastopolitiikan seurannasta säädetään lakiehdotuksen luvussa 3. SYKE toteaa, että seuranta on tärkeää ja sille on luotu selkeä perusta lain 16 §:ssä (ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta). Ehdotetun ilmastolain tavoitteet ovat vaativia ja edellyttävät osittain yhteiskunnallisten rakenteiden muutoksia. Siksi laissa tulisi myös korostaa, että seurannan lisäksi tarvitaan tutkimuksiin perustuvat arvioinnit ilmastopoliittisten toimien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta.

Eurooppalainen ilmastolaki (EU 1119/2021) asettaa komissiolle velvoitteen tarkastella unionin toimenpiteiden johdonmukaisuutta. Jos toimenpiteet ovat epäjohdonmukaisia tai riittämättömiä, komissio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet unionitasolla tai antaa jäsenvaltiolle suosituksia (6.3 artikla, 7.2 artikla). Eurooppalainen ilmastolaki myös korostaa tieteellinen asiantuntemuksen ja parhaan käytettävissä olevan ajantasaisen näytön tärkeyttä ilmastotoimien perustana. Ehdotetussa ilmastolaissa tämä voidaan toteuttaa lisäämällä arviointivaatimus yleisellä tasolla muuttamalla 16 §:n 1 momenttia kuulumaan seuraavasti (lisäys kursiivilla): ”Valtioneuvoston on seurattava 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitettut tavoitteet. *Tätä varten tulee laatia arviot, joissa tarkastellaan eri toimien vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Seurannan ja arvioinnin perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.*” Vaihtoehtoisesti tai lisäksi voidaan sisällyttää kirjaukset arvioinnista jokaisen ohjelman sisältövaatimukseen ”3) arviot ... kehityksestä ja toimien vaikutuksista niihin” *sekä arvioinnit toimien vaikuttavuudesta*; Tällainen vaatimus vaikuttavuuden arvioinnista sisältyy jo nykyisessä ehdotuksessa 10 §:ään (sopeutumis suunnitelma), mutta puuttuu lain 11 ja 12 §:stä.

Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto sekä yleinen osallistuminen

Eri tahojen reilu ja läpinäkyvä osallistuminen ilmastolain mukaisten suunnitelmien valmisteluun on keskeistä ilmastopolitiikan ja ilmastotoimien hyväksyttävyydelle yhteiskunnassa. Siksi onkin hyvä, että osallistumisen vahvistaminen ja oikeudenmukaisuuden näkökulma on asetettu uuden ilmastolain tavoitteeksi. Lain 21 §:n mukainen saamelaisen ilmastoneuvoston perustaminen on konkreettinen ja tarpeellinen askel osallistumis- ja oikeudenmukaisuustarpeen toteutumiseksi. SYKE katsoo kuitenkin, ettei ilmastolakiehdotukseen ole sisällytetty riittävästi muita konkreettisia kirjauksia, joilla eri tahojen osallistumismahdollisuuksia kaikkien suunnitelmien valmisteluun parannettaisiin. Ilmastolaissa voitaisiin esimerkiksi velvoittaa ilmastosuunnitelmien valmistelusta vastaavia tahoja tiettyihin osallistumista lisääviin toimiin (esimerkiksi kansalaisraati, jota lain valmistelun aikana kokeiltiin osana keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laadintaa). Ilmastolaissa ei ole myöskään esitetty ajankohta osallistumiselle, mikä voi vaikuttaa siihen, kuinka paljon kansalaisilla on mahdollisuuksia vaikuttaa suunnitelmissa esitettyihin toimenpiteisiin. Aikaisessa vaiheessa järjestetty osallistuminen lisää mahdollisuuksia vaikuttaa ja sitä kautta voi vaikuttaa myös toimien hyväksyttävyyteen.

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Ehdotuksessa on täydennetty ilmastopaneelia koskevaa säännöstä. Ilmastopaneeli on nykyisen lain puitteissa tehnyt selvityksiä ja ansiokkaasti avannut keskustelua uusista aiheista. Ilmastopaneelin tehtävät laajenevat ehdotuksessa. Tämä voi muodostua ongelmaksi, jos ei samanaikaisesti huolehdita siitä, että paneelilla on käytettävissä riittävät resurssit tehtävien toteuttamiseksi. Samalla tulisi varmistaa, että ilmastopaneelin rahoitusehdot eivät ole olennaisesti huonompia kuin muiden tutkimusrahoittajien.

Muutoksenhaku (22 §)

Ehdotukseen on lisätty muutoksenhakua koskeva säännös. Se voi lisätä selkeyttä, mutta voi myös herättää kysymyksiä siitä, mistä voi valittaa. Perusteluissa todetaan, että valituksen voisi tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, mutta tämä ei juurikaan selkeytä sitä, missä tilanteessa valitus voisi olla mahdollinen.

Esityksen vaikutukset

SYKE on osallistunut esityksen vaikutusten arviointiin eikä sen vuoksi lausu erikseen vaikutusten tarkastelusta.

Pääjohtaja

Leif Schulman

Professori

Mikael Hildén

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet tutkimusprofessori Paula Kivimaa, tutkija Paula Leskinen, kehittämisspäällikkö Ari Nissinen, erikoistutkija Seita Romppanen, ryhmäpäällikkö Sanna-Riikka Saarela ja johtaja Jyri Seppälä.

Liitteet

Jakelu Ympäristöministeriö
Tiedoksi