

Lausunto

06.09.2021

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo ry kiittää mahdollisuudesta lausua Ympäristöministeriölle hallituksen esityksestä eduskunnalle ilmastolaiksi, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki.

Lakiesityksen tavoitteena on ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden takaaminen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän osalta. Fingo korostaa, että lakiesityksestä puuttuu kansainvälisen ja globaalin ilmasto-oikeudenmukaisuuden ulottuvuus. Kasvihuonekaasut eivät tunne kansallisia rajoja, ja näin myös Suomessa ja suomalaisten toimesta muualla aiheutetut päästöt vaikuttavat globaalisti. Ilmastonmuutoksen negatiiviset vaikutukset koetaan voimakkaimmin ilmastonmuutokselle alttiimmissa kehittyvissä maissa, missä valmiudet sopeutua ilmastonmuutoksen negatiivisiin vaikutuksiin ovat heikot. Fingo korostaa tarvetta sisällyttää lakiesitykseen Suomen kansallisten rajojen ulkopuolella toteutettavan ilmastotoiminnan ja -rahoituksen vaikutusten arviointi oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Suomen ilmastopolitiikka on osa laajempaa kansainvälistä ilmastopolitiikan kokonaisuutta, näin Suomen päästövähennystavoitteetkin johtuvat kansainvälisesti sovituista tavoitteista. Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus on osa Suomen ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Kuten lakiesityksen 8 §- todetaan, "[kansallisen ilmastopolitiikan s]uunnitelmissa on esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täyttyminen. Suunnitelmien valmistelussa on lisäksi otettava huomioon --- arviot kansainvälisen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä---" sekä " --- ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti". Fingo tähdentää, että Suomea ja Euroopan unionia sitova Pariisin ilmastopoliittisen sopimuksen artikla 13. velvoite mobilisoida ilmastorahoitusta kehittyville maille puuttuu lakiesityksestä kokonaan. Tämän velvoitteen tärkeys osana Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä tiedetään lisääntyvän vuoden 2025 kansainvälisen ilmastorahoitusvelvoitteen päivityksen myötä. Ilmastorahoitus on myös keskeinen instrumentti suomalaisen ilmastopolitiikan Agenda2030-tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Suomen ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi ilmastolakiin tulisi lisätä määritelmä kansainvälisestä ilmatorahoituksesta ja sen seuranta kytkeä osaksi Suomen kansallista ilmatoraportointia.

Lain perusteluissa todetaan myös, että ilmastolakia koskevat kirjaukset ovat osa hallitusohjelman strategista kokonaisuutta (Hiilineutraali ja luonnon moni muotoisuuden turvaava Suomi). Hallitusohjelma linjaa Suomen lisäävän ilmatorahoitusta osana kehitysrahoitusta ottaen huomioon osuutensa Pariisin ilmastopimoksen ilmatorahoituksesta. Lakiesityksen yleisperusteluista ei käy ilmi, onko kansainvälisten ilmastopimusten mukaisten kansainvälisen ilmatorahoituksen sisällyttämistä osaksi ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää arvioitu samalla kun on arvioitu erilaisia suunnittelujärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoja. Esityksestä ei ilmene perusteita kansainvälinen ilmatorahoitusvelvoitteen poisjättämiselle lakiesityksestä.

Fingo ehdottaa, että Suomea sitova kansainvälinen ilmatorahoituksen mobilisointivelvoite sisällytetään osaksi Suomen kansallista ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta ja kirjataan uudistettavaan ilmastolakiin. Tämä vahvistaisi kansallisen ilmastopolitiikan koherenssia suhteessa Pariisin ilmastopimukseen, eikä oleellinen kansainvälinen ilmastopoliittinen velvoite pääsisi putoamaan kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisuuden viitekehyksen ulkopuolelle.

Lakiesityksen taustoituksessa esitellään eri verrokkimaiden ilmastolakeja. Näistä ei kuitenkaan ilmene, että EU:n jäsenvaltioissa (Tanska, Espanja) on myös sisällytetty kansainvälinen ilmatorahoitus osaksi kansallista ilmastolainsäädäntöä.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

-

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)

-

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

Esityksen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmistä puuttuu erityisesti Pariisin ilmastopimoksen mukainen kansainvälinen ilmatorahoitusvelvoite, sekä tarve sen suunnittelulle, raportoinnille ja seurannalle osana kansallista ilmastopolitiikan kokonaisuutta.

Lakiesityksen 7 § ”Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä” mukaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä muodostuu pitkän aikavälin, keskipitkän aikavälin ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta, sekä kansallisesta ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmasta. Fingo katsoo, että suunnittelujärjestelmien kehittäminen tulee koskea myös kansainvälistä

ilmastorahoitusta, joko niin, että ilmastorahoitus sisältyy edellä mainittuihin suunnitelmiin tai muodostaa oman suunnittelujärjestelmänsä, jonka valtioneuvosta valmistelee parlamentaariseen käsittelyyn ja joka noudattaa Pariisin sopimuksen Artikla 9, momentti 5 vuorovuotuista raportointisykliä.

Tämän lisäyksen myötä myös lakiesityksen 19 § ”Viranomaisten tehtävät”-kohtaan tulee lisätä velvoite ulkoministeriölle ilmastorahoitussuunnitelman valmistelusta noudattaen Pariisin ilmastopoliittisen sopimuksen päätöksiä kehittyvien maiden itsemääräämisoikeudesta ja rahoituksen lisäämisestä tulevaisuudessa (etenkin Pariisin sopimuksen artikkelit 3, 9, ja 10). Lisäksi ilmastorahoituksen suunnittelun tulisi perustua tieteellisiin arvioihin rahoituksen tarpeista ja suunnittelun tulisi pohjautua tietoon rahoituksen tuloksellisuudesta. Suomen ilmastorahoituksen määrällinen tavoite tulisi perustua Suomen oikeudenmukaiseen osuuteensa (Euroopan unionin) kasvavasta kansainvälisestä ilmastorahoitusvelvoitteesta.

Koska ilmastorahoitusta maksetaan osana kehitysyhteistyörahoitusta, pätee siihen OECD:n kehitysavun määritelmät, kriteerit ja raportointisäännöt. Ilmastorahoituksen sisällyttämisen myötä ilmastolakia tulisi tarkastella myös kehitysyhteistyötä koskevaan lainsäädäntöön.

Lakiesityksen taustoituksessa todetaan, että uusista ilmastotavoitteista säätämisen päämääränä on lisätä vakautta ja ennakoitavuutta ilmastopoliittikan eri toimijoille. Kansainvälisen ilmastorahoituksen suunnittelujärjestelmän ja sen keskipitkän aikavälin tavoitteiden määrittely lisäisi ennakoitavuutta ja siten helpottaisi ilmastorahoituksen toimeenpanijoiden työskentelyä. Esimerkiksi kehitysjärjestöjen tuloksetkas ilmastotyö vaatii pitkäjänteistä sitoutumista ja paikallisten kumppaneiden luottamusta, mikä perustuu ennustettavuuteen niin rahoituksen kuin periaatteiden osalta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi 2.6.2021 selvityksensä ”Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – ohjaus ja tuloksellisuus”. Tarkastuksessa havaittiin, että ulkoministeriöllä ei ole julkista suunnitelmaa kasvavan ilmastorahoituksen määrästä, kohdentamisesta ja tuloksellisuudesta. Lisäksi tarkastuksessa todettiin, että ilmastorahoituksen ohjaus on hajautunutta ja sen tilastointi ja raportointi on altista virheille, ja rahoituksen tuloksellisuutta koskeva tieto on puutteellista. Tämän takia VTV suosittelee, että ulkoministeriö laatii julkisen suunnitelman siitä, miten se kasvattaa ja kohdentaa Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta, perustellen siinä tehtävät valinnat, painotukset ja vaikuttamistavoitteet. Lisäksi ministeriön tulisi perustella ilmastorahoitusta koskevat päätökset myös ilmastotulosten näkökulmasta ja varmistaa, että rahoituksen tuloksia seurataan, tilastoidaan ja raportoidaan järjestelmällisesti ja yhdenmukaisesti.

Ilmastopoliittikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

15 § (Selonteko eduskunnalle) linjaa, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteot hyväksymistään ilmastopoliittikan suunnitelmista. Edellä mainitun mukaisesti myös suunnitelma koskien kansainvälistä ilmastorahoitusta tulisi sisältyä tähän kokonaisuuteen, ja 16 § (Ilmastopoliittikan

suunnitelmien toteutumisen seuranta) alle tulisi niin ikään lisätä valtioneuvoston ilmastorahoituksen seurantaa.

Ilmastorahoitus tulee etenkin olla osa ilmastovuosikertomusta (18 §), mikä mahdollistaisi ilmastorahoituksen ohjauksen ja sen tuloksellisuuden julkisen ja parlamentaarisen arvioinnin.

Lisäksi ilmastovuosikertomukseen tulisi lisätä seurantaa suomalaisten nk. kulutusperäisistä kasvihuonekaasupäästöistä, eli niistä päästöistä, jotka ovat suomalaisen kulutuksen aiheuttamia mutta Suomen kansallisten rajojen ulkopuolella tapahtuvia. Iso-Britannian ja Ruotsin tapaan Suomessa tulisi tuottaa säännöllisesti ja johdonmukaisesti tietoa kulutusperäisistä päästöistä, sekä valmistella toimenpiteitä näiden päästöjen vähentämiseksi osana pitkää ja keskipitkää ilmastosuunnitelmaa. Suomen ympäristökeskuksen mukaan Suomen kotitalouksien ja julkisen päästöt olivat vuonna 2015 noin 33 Suomen virallisesti raportoiduista päästöistä, kun nk. kulutusperäiset päästöt huomioitiin.

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

-

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Lakiesityksen mukaan säädettäisiin valtioneuvoston asettamasta ilmastopaneelista asettamisesta, jonka asettaisi valtioneuvosto, ja jossa tulisi olla edustus eri tieteenaloilta. Lakiesityksen yleisosassa esitetään, että näitä olisivat ”esimerkiksi luonnontieteet ja yhteiskuntatieteet ja yleisesti ne tieteenalat, joissa tutkitaan ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen läheisesti liittyviä sektoreita kuten liikennettä, rakentamista, energiaa ja maankäyttöä.” Fingo pitää tärkeänä, että (ilmastorahoituksen lakiin sisällyttämisen myötä) ilmastopaneelissa tulee olla edustettuna kehitystutkimuksen ja -maantieteen sekä sukupuolentutkimuksen tieteenalat, sekä käytännön kehitysyhteistyön osaamista. Ilmastopaneelissa tulee olla osaamista erityisesti kehittyvien maiden hillintä- ja sopeutumistoimien toteutuksesta sekä tasa-arvoasioiden asiantuntijuutta.

Muutoksenhaku (22 §)

-

Esityksen vaikutukset

-

Muita huomioita

Kansainvälisen ilmastorahoituksen seurannan keskeinen ongelma on ilmastorahoituksen yhteisen määritelmän puute. Tämän vuoksi kansallisella päätöksenteolla on keskeinen rooli niin kansallisen ilmastorahoituksen suunnittelun ja seurannan kehittämisen, kuin myös kansainvälisten määritelmien kehittymisen kannalta. Tämän takia Fingo ehdottaa, että lakiesityksen 6 § ”Määritelmät” alle Suomen tulisi laatia ilmastorahoitukselle määritelmä. Laissa, tai laadittavassa ilmastorahoituksen

suunnitelmassa, olisi mahdollista myös täsmentää kansainvälisten ilmastopimusten ilmatorahituksen periaatteita, kuten ”uutuuden ja lisäisyyden” määrittely.

Runeberg Emilia
Suomalaiset Kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs (Fingo Ry)