

Lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausuja: Kaisa Kosonen, ilmastoasiantuntija, Greenpeace

Yleisiä huomioita esityksestä

Greenpeace kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi ja lausuu seuraavaa.

Esityksessä merkittävintä on se, että uusi ilmastolaki veisi lakiin uudet, aikaisempaa vahvemmat ilmastotavoitteet Suomen ilmastopaneelin suosituksen mukaisesti, mitä pidämme hyvänä. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että tavoitteet nähdään minimitalvoitteina, joiden riittävyttä tarkistetaan säännöllisesti ilmastotieteen, teknologiakehityksen ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Näiden riittävyysarviointien olisi hyödyllistä seurata Pariisin sopimuksen ja EU:n ilmastolain viisivuotistarkastelujen rytmiä. Niin ikään on tärkeää, että Pariisin sopimuksen tärkeä "no backsliding" -periaate kirjataan lakiin, eli että tavoitteita ja ohjausvaikutusta voi tarkistaa ainoastaan aiempaa vahvemmiksi. Se, että nettonielun kasvattamiselle ei ole ehdotettu numeerista tavoitetta edes vuodelle 2035 on ongelmallista ja tulisi korjata, Suomen ilmastopaneelin suosituksen mukaisesti.

Laki sisältää vain rajalliset keinot varmistaa, että siinä asetetut tavoitteet saavutetaan. Olisikin tärkeää muotoilla viranomaisia koskeva edistämisen- ja seurantavelvollisuus täsmällisemmin sekä säätää toteutumisen seurannasta siten, että suunnitelmien riittämättömyys suhteessa tarvittaviin päästövähennyksiin voisi olla peruste niiden kumoamiselle tuomioistuimessa. Myös velvollisuuksien kohdistaminen valtioneuvoston sijaan yhdelle vastuuministerille, Iso Britannian ja Tanskan tapaan, selkeyttäisi vastuita olennaisesti.

Lakiesitys tekisi ilmastovuosikertomuksesta aiempaa strategisemmän työkalun ilmastotoimien riittävyden vuosittaiseen seurantaan, arviointiin ja ennakointiin, mikä parantaisi ilmastopolitiikan seuranta- ja ennakoitinta. Esitystä on kuitenkin parannettava niin, että vuosikertomus antaa relevantin kokonaiskuvan ilmastotoimien riittävyden ja tarvittavien korjausliikkeiden arviointiin kokonaisvaltaisesti.

Kaiken kaikkiaan esitys uudeksi ilmastolaiksi jättää käyttämättä lukuisia mahdollisuuksia vahvistaa lain ohjausvaikutusta. Esitystä tulisi parantaa ennen sen antamista eduskunnalle, muun muassa vahvemmalla velvoittavuudella; selkeämmällä vastuunjaolla; strategisemmalla seurannalla; vahvemmalla muutoksenhauulla; kytkennöillä muuhun ilmastomuutoksen kannalta relevanttiin lainsäädäntöön ja yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden valmisteluun sekä ilmastotavoitteiden tarkistusasteilla ja no backsliding -periaatteella.

Ilmasto- ja luontokestävän, hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen tulee vaatimaan nykyistä huomattavasti velvoittavampaa lainsäädäntöä, jotta Suomi tekee oman osuutensa ilmasto- ja luontokriisin ratkomisesta ja jotta perustuslain 20 § turvaama oikeus terveelliseen

ympäristöön toteutuu. Nykyisen kaltaisena puitelaki säätää ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, velvoittaen ainoastaan viranomaisia ja heitäkin varsin heikosti. Kuitenkin, kuten oikeuskanslerikin lausunnossaan toteaa, ilmastonmuutos on koko oikeusjärjestykseen syvästi vaikuttava ilmiö.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

Uusi ilmastolaki veisi lakiin uudet, aikaisempaa vahvemmat ilmastotavoitteet Suomen ilmastopaneelin suosituksen mukaisesti, mitä pidämme hyvänä. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että tavoitteet nähdään minimitalvoitteina, joiden riittävyyttä tarkistetaan säännöllisesti viiden vuoden välein (Pariisin sopimuksen ja EU:n ilmastolain tarkistuspisteisiin synkronoiden) tai vaalikausittain ilmastotieteen, teknologiakehityksen ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Säännöllisten riittävyysarviointien rytmi olisi syytä sisällyttää itse ilmastolakiin. Nyt lakiesityksen perusteluosio mainitsee ilmastotavoitteiden arvioinnin vuonna 2025, mutta itse lakiesityksessä sitä ei ole.

Pariisin sopimuksen tärkeä "no backsliding" -periaate tulee kirjata lakiin, eli että tavoitteita ja ohjausvaikutusta voi tarkistaa ainoastaan aiempaa vahvemiksi.

Se, että nettonielun kasvattamiselle ei ole ehdotettu numeerista tavoitetta edes vuodelle 2035 on ongelmallista ja tulisi korjata, Suomen ilmastopaneelin suosituksen mukaisesti.

Suomen ilmastopaneeli esitti vuodelle 2050 päästövähennystavoitteeksi vähintään 90 %, pyrkien 95 % vähennykseen, mikä on tuotu myös lakiesitykseen. Selkeyden ja toimenpiteiden riittävyyden vuoksi olisi mielekkäämpää kirjata vuodelle 2050 vain yksi, selkeä -95 % tavoite, eikä kahta numeroa.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämisvelvoite (5 §)

Uusi edistämissäännös ulotettaisiin koskemaan valtion viranomaisten lisäksi myös kunnallisia viranomaisia eli kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia, mikä on hyvä uudistus. Lisäksi edistämisvelvoite laajenisi koskemaan lain mukaisia tavoitteita.

Mutta se, että viranomaisilla olisi velvollisuus edistää lain tavoitteiden toteutumista vain "mahdollisuuksien mukaan", antaa tarpeettoman heikon selkänöjan virkamiehille noudattaa velvollisuuttaan. Tämä vesitys tulisi poistaa.

Kun lisäksi laki ei säädä viranomaisille seuraamuksia edistämisvelvollisuuden laiminlyönnistä, on velvoittavuus varsin heikkoa.

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

Esitetyn uuden ilmastolain myötä suunnittelujärjestelmä jäisi yhä tarpeettoman silppuiseksi, siiloutuneeksi ja vaikeasti seurattavaksi. Se, että päästökaupan ala jäisi kokonaan ilmastolain suunnittelujärjestelmän ulkopuolelle, on ongelmallista ja heikentää lain mielekkyyttä. Tämä erityisesti tulisi esityksessä korjata.

Se, että suunnitelmille asetettaisiin esityksen 8 §:n mukaisesti uusi velvoite huomioida suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen suunnitelmien valmistelussa, olisi tärkeä uudistus.

Myös se, että suunnittelujärjestelmä laajenisi koskemaan myös maankäyttösektoria, josta laadittaisiin oma maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma nielujen vahvistamista ja nettonielun kasvattamista koskevine tavoitteineen ja tarvittavine toimineen, on tärkeä täydennys nykylakiin verrattuna. Sen sijaan se, että tavoite kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien kehityksestä voisi olla muodoltaan ”esimerkiksi” määrällinen tavoite, on heikko ja tarpeeton muotoilu. Selväähän on, että nielujen kasvattamiselle on asetettava määrällinen tavoite.

Koska ilmastonmuutokseen sopeutuminen kattaa ilmastoriskien tunnistamisen ja hallinnan laaja-alaisesti, olisi sopeutumis- ja riskinhallintasuunnitelmat olisi paikallaan jatkossa pohtia, onko maa- ja metsätalousministeriö oikea ministeriö koordinoimaan suunnitelmia.

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

Tanskan ja Iso Britannian ilmastolait säätävät seurantavastuun tietyille ministerille, mikä tekee vastuunjaosta selvää. Suomen ilmastolaissa ja esityksessä uudeksi laiksi vastuu seurannasta asetetaan yleisesti valtioneuvostolle, jolloin se ei ole selkeästi yhdelläkään vastuuministerillä. Tämä heikentää lain voimaa.

Erityisen ongelmallista on, että ilmastolaissa ei selvästi säädetä, missä tilanteissa valtioneuvostolle voisi syntyä velvollisuus asettaa lisätoimia. Tämä tulee lakiesityksessä korjata, ennen kuin se annetaan eduskunnalle.

On tärkeää, että ilmastovuosikertomusta kehitetään edelleen strategiseksi työkaluksi, joka tekee ilmastosuunnitelmien ja -tavoitteiden toteutuksen vuotuisesta seurannasta, ennakoinnista ja tarvittavien korjausliikkeiden tunnistamisesta helppoa paitsi eduskunnalle myös kuntapäätäjille, yrityksille, sijoittajille ja kansalaisille. Onkin hyvä, että uudessa laissa ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimuksia täsmennettäisiin tähän suuntaan. Täsmennyksiä tulisi tehdä kuitenkin lisää, muun muassa seuraavilta osin:

- 1) Ilmastopaneelille tulisi säätää selkeä rooli ilmastovuosikertomuksen arvioinnissa sekä lisätoimien tarpeen arvioimisessa ja esittämisessä. Niin ikään valtioneuvostolla tulisi olla

velvollisuus ottaa ilmastopaneelin lausunnot huomioon paitsi ilmastovuosikertomuksessa myös kunkin ilmastosuunnitelman lopullisessa versiossa.

- 2) Ilmastovuosikertomuksen tulisi arvioida ja seurata sitä, kuinka valtion budjetointi, omistajaohjaus ja julkiset hankinnat tukevat (tai eivät tue) ilmastolain alaisten tavoitteiden saavuttamista. Valtiovarainministeriö arvioi jo nyt vuosittain talousarvioesitystensä yhteydessä ympäristöhaitallisten tukien kehitystä, joten olisi erittäin luontevaa ja tarpeellista, että ilmastolain tavoitteita tukevaa budjetointia ja toisaalta niiden toteutumisen kannalta haitallisten tukien kehitystä raportoitaisiin myös ilmastovuosikertomuksessa, vuosi vuodelta täsmentyen. Niin ikään omistajaohjaus ja julkiset hankinnat ovat isoja, valtioneuvoston käytössä olevia työkaluja ilmastotavoitteiden edistämiseen tai hidastamiseen, joten ilmastovuosikertomus olisi luonteva paikka seurata valtion viranomaisten edistämismallisuuden toteutumista näillä sarjoilla.
- 3) Ilmastopolitiikan vuotuisen seurannan ja siihen kytkeytyvän vuosirytmien ja vastuiden suhteen mallia voisi ottaa Tanskan ilmastolain vuosirytmistä, joka selkeyttää ilmastopolitiikan seurantaa eri toimijoille. Suomessa ilmastovuosikertomuksen antaminen eduskunnalle tulisi jatkossa ajoittaa syyskauden alkuun, sillä nykyisellään ilmastovuosikertomus hautautuu kesälomien alle.

TANSKAN MALLI: VUOSISYKLI



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

Saamelaisen ilmastoneuvoston perustaminen on tervetullutta. On kuitenkin tärkeää, että laki sitä täsmentävä asetus turvaavat saamelaisille tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuden.

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Hallittu siirtymä fossiilivapaaksi hyvinvointivaltioksi, päästöiltään hiilinegatiiviseksi (tai ilmastoposiitiviseksi) vaatii monitieteistä systeemimuutoksen ymmärrystä ja hallintaa. Uuden ilmastolain ja ilmastopaneelia koskevan asetuksen tulee taata Suomen ilmastopaneelille nykyistä suuremmat resurssit, asiantuntijuuden laaja-alaisuus ja täysi riippumattomuus. Ilmastopaneelin roolia toimenpiteiden riittävyystarkastelussa tulee vahvistaa, samoin kuin velvoitetta ottaa huomioon ilmastopaneelin suositukset suunnitelmissa ja ilmastovuosikertomuksessa.

Muutoksenhaku (22 §)

Esitetty uusi ilmastolaki säätäisi muutoksenhausta, joka koskisi ilmastolain mukaisia valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä ilmastosuunnitelmista. Muutosta haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Esityksen mukaan "Valituksen voisi tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valitus voisi perustua esimerkiksi menettelyvirheeseen."

Epäselväksi näin ollen jää, millä perusteella muutosta voitaisiin hakea. Oikeusturvan ja lakiin kirjattujen päästövähennysten toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että lakiesitys täsmentäisi, että muutosta voidaan hakea myös riittämättömien ilmastosuunnitelmien perusteella.

Esityksen vaikutukset

Esitetyn lain vaikutukset jäävät tarpeettoman heikoiksi suhteessa tarpeeseen ja potentiaaliin, joten esitystä tulisi vahvistaa. Se, että "Ilmastolaissa ei selvästi säädetä, missä tilanteissa valtioneuvostolle voisi syntyä velvollisuus asettaa lisätoimia", on esimerkki ilmeisestä heikkoudesta, joka tulee korjata.

Sen sijaan, että lakiesitys esimerkiksi nykyisellään perusteluosiossaan toteaa, että "Ilmastolailla ei ole välittömiä vaikutuksia muun lainsäädännön nojalla tehtäviin päätöksiin tai suunnitelmiin", tulisi esityksen päinvastoin vahvistaa ilmastosääntelyä kytkentöjen kautta muuhun lainsäädäntöön ja toimijoihin sekä olemassa oleviin rakenteisiin ja suunnitelmiin, kuten

oikeustieteilijöille suunnatussa ilmastolakitilaisuudessa esitettiin. Uuden lain tulisivat Ekroos ym. (2020) selvityksen pohjalta kytkeä ilmastolakia muun ilmastomuutoksen kannalta relevanttiin lainsäädäntöön.

Muita huomioita

Ilmastolain perusteluosiossa lukee nyt "Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteena on rajata lämpötilan nousu kahteen asteeseen ja tavoitella rajoittamista puoleentoista asteeseen."

On syytä olla tarkkana, ettei tuo virheellinen viittaus Pariisin ilmastosopimuksen pitkän aikavälin tavoitteeseen päädy itse lakiin. Pariisin sopimuksen muotoiluhan on "well below 2°C".