

Asia: VN/14302/2019

## Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

### Lausunnonantajan lausunto

#### Yleisiä huomioita esityksestä

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi ilmastolaiksi. Lausuntopyyntöä kohteena oleva luonnos perustuu ympäristöministeriön 16.1.2020 asettaman työryhmän työhön, jossa työ- ja elinkeinoministeriö on ollut mukana. Toimikautensa päättyessä työryhmällä ei ollut yhteistä yksimielistä näkemystä ilmastolain uudistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa lausunnossaan erityisesti seuraavia seikkoja:

#### Energiapolitiikan rooli ilmastomuutokset torjunnassa

Ihmisten toiminnasta aiheutuvat kasviuonekaasupäästöt ovat jo muuttaneet ilmastoa merkittävästi kuten hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli IPCC toteaa 9.8 julkaisemassaan raportissa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ilmastomuutokseen on suhtauduttava vakavasti ja sen torjunta on oltava tehokasta. Suomen ilmastopolitiikan kannalta keskeisessä roolissa ovat sekä kansainväliset että EU-tason päästövähennystavoitteet. Etenkin EU:n 2050 ilmastoneutraaliustavoite sekä EU:n vihreän kehityksen ohjelma ohjaavat Suomen energia- ja ilmastopolitiikkaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että Suomen kasviuonepäästöistä noin 75 prosenttia on peräisin energian tuotannosta ja käytöstä. Täten energiapolitiikka on keskeisessä roolissa myös ilmastopolitiikan kehittämisessä. Hyvä hallinnonalojen välinen koordinaatio ja yhteistyö on tärkeää, jotta Suomi voi saavuttaa kansalliset päästövähennystavoitteensa ja EU-tason tavoitteet.

Kasviuonekaasupäästöjen vähentämistä ei voi tarkastella irrallaan muista politiikan lohkoista. Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että kasviuonekaasupäästöjen vähentämisen rinnalla

energiapolitiikalla on myös muita lähtökohtia. Näitä ovat energihuollon toimitusvarmuus, kilpailukyky, ympäristöllinen kestävyys ja omavaraisuus. Ilmastopolitiikan tavoitteisiin pääsemisessä korostuvat energia- ja ilmastopolitiikan integroidut toimenpiteet, jossa painottuvat energiatehokkuus ja energiansäästö sekä uusiutuvien energialähteiden tuotannon ja käytön lisääminen.

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

Uuden lain keskeisenä tavoitteena olisi varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035 jonka lisäksi lakiin lisättäisiin näiden tavoitteiden ohella vuodelle 2030 vähintään 60 prosentin päästövähennystavoite ja vuodelle 2040 vähintään 80 prosentin päästövähennystavoite verrattuna vuoteen 1990.

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistelun kuluessa korostanut kustannustehokkuuden merkitystä tavoitteiden asettamisessa. Uudessa laissa kustannustehokkuus tulisi esille suunnittelujärjestelmää koskevassa pykälässä 8. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 8 § 2 mom. 4 kohdan lisäksi pykälässä 2 tulisi nostaa esille se, että ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinnassa tavoitteena olisi kustannustehokkaalla tavalla pyrkiä sekä hillitsemään ilmastonmuutosta, että sopeutumaan siihen.

Haastavan korkeiksi asetettujen välitavoitteiden vaikutusten arviointi tulee tehdä huolellisesti osana energia- ja ilmastostrategiaa (IES). Kotimaisia päästövähennystoimia täydentävien toimien, kuten bio-CCS ja kansainvälisten mekanismien, käytön tarvetta ja kustannustehokkuutta on syytä määrajain arvioida osakeinona vuosien 2030 ja 2040 päästövähennystavoitteiden täyttämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että ilmastolakiin sisällytettäisiin hiilineutraaliustavoitteen uudelleentarkastelu vuonna 2025. Väliarviointi mahdollistaa kustannustehokkuuden huomioimisen päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa ja EU-lainsäädännöstä tulevien joustojen antaman liikkumavaran hyödyntämisen näin päätettäessä.

Pykälän 2 momentissa 4 säädettäisiin uusia tavoitteita niin, että ilmastolain tavoitteena olisi osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ei ole vakiintuneesti määritelty kansainvälisissä sopimuksissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä. Oikeudenmukaisuuden käsite on epäselvä ja sen kirjaaminen ilmastolain tavoitteisiin voi johtaa vaikeuteen hahmottaa lain tavoitteita.

Oikeudenmukaisuus muun muassa voidaan eri väestöryhmissä tai elinkeinonharjoittajien näkökulmasta hahmottaa merkitsevän eri asioita. Oikeudenmukaisuuden käsite voi olla ristiriidassa esimerkiksi kustannustehokkuuden käsitteen kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden sisällöllisestä näkökulmasta lakiluonnoksessa on nostettu esille valikoitu joukko väestöryhmiä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, vaikka ilmastotoimien oikeudenmukaisuus käsitettä voitaisiin tarkastella myös alueellisesta tai elinkeinopoliittisesta näkökulmasta. Oikeudenmukaisuuden käsitteen sijaan 8 § 2 momentin 3 kohdan kestävä kehityksen käsite on vakiintuneempi ja selkeämmin ilmastolakiin sopiva termi, joka voidaan määritellä seuraavasti: ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin hyvänä, että oikeudenmukaisuuden käsitettä ei ole kirjattu suunnitelmiin sisältyvien toimenpiteiden sisältövaatimukseen, koska tällöin oikeudenmukaisuus termin tulisi olla tarkasti määritelty.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että ilmastolakiluonnos laajentaisi lain soveltamisalaa koskemaan valtion viranomaisten lisäksi myös kunnallisia viranomaisia. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että kunnallisiin viranomaisiin kohdistuisi vain 5§:n mukainen edistämisvelvoite, joka koskisi lain mukaisten tavoitteiden edistämistä eikä lisäisi kunnille kohdistuvaa hallinnollista taakkaa siten, että siitä aiheutuva rahoitusvelvoite laukeaisi. Lain suunnittelujärjestelmää koskevat keskeiset velvoitteet koskisivat edelleenkin valtion viranomaisia, varsinkin valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä.

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

Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna uusi lakiesitys laajentaisi suunnittelujärjestelmää koskemaan maankäyttösektoria niin, että ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään kuuluisi pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman sekä kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma.

Ilmastolain suunnittelujärjestelmä ei poista tarvetta nykyisenkaltaisilta energia- ja ilmastostrategioilta, joita on laadittu vuodesta 2001 alkaen. Tällä hetkellä valtioneuvosto valmistele työ- ja elinkeinoministeriön johdolla Sanna Marinin hallitusohjelman mukaista ilmasto- ja energiastrategiaa. Strategia valmistellaan koordinoitusti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kanssa. Strategia kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästölähteet (päästökauppa-sektori, taakanjakosektori, maankäyttösektori) ja nielut (maankäyttösektori).

Strategiassa ovat mukana myös EU:n energiaunionin viiden ulottuvuuden mukaiset tarkastelut (vähähiilisyys ml. uusiutuva energia, energiatehokkuus, energiamarkkinat, energiaturvallisuus sekä TKI-toimet), ilmastomuutokseen sopeutuminen, energia- ja kasvihuonekaasutaseet sekä kattavat vaikutusarviot valitusta politiikkatoimien kokonaisuudesta (ympäristövaikutukset, sukupuolten välinen tasa-arvo, kansantalous, valtiontalous sekä sosiaaliset ja alueelliset vaikutukset). Lisäksi strategiassa voidaan nostaa esille muitakin energia- ja ilmastopolitiikan ajankohtaisia teemoja, esim. energian huoltovarmuus.

Päähuomio sekä strategiassa linjattavissa politiikkatoimissa, että niihin perustuvissa skenaarioissa kiinnitetään EU:n vuodelle 2030 asettamien ilmasto- ja energiatavoitteiden täyttämiseen ja hallitusohjelman hiilineutraalius 2035 -tavoitteeseen.

Politiikkatoimia arvioidaan niiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta sekä alueelliset erot ja työllisyysvaikutukset huomioon ottaen. Vuoteen 2040 ulottuvilla skenaariolaskelmilla arvioidaan eri toimialojen energiataseita ja kasvihuonekaasupäästöjen kehitystä. Skenaarioilla on olennainen rooli, kun eri politiikkatoimien vaikutuksia arvioidaan.

Strategian valmistelussa otetaan huomioon myös komissiolta heinäkuussa 2021 tulleet Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (Green Deal) Fit for 55 –lainsäädäntöesitykset sekä eri ministeriöissä tehtävä sektorikohtainen selvitystyö.

Energia- ja ilmastostrategian valmistelusta ja toimeenpanosta valtioneuvoston piirissä vastaa hallituksen ilmasto- ja energiapoliittinen ministerityöryhmä.

Pykälän 2 momentissa olisi lista seikoista, jotka tulisi ottaa suunnitelmien valmistelussa huomioon. Momentin 4 kohdassa säädettäisiin kustannustehokkuuden huomioon ottamisesta suunnitelmien valmistelussa. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että kustannustehokkuus on nostettu omaksi

momentikseen seikoista, jotka tulee ottaa suunnitelmien valmistelussa huomioon. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä edellyttää yhteensovittamista ja koordinaatiota eri hallinnon alojen välillä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että 8 pykälän 6 momentissa nostetaan esille suunnitelmien yhteensovittaminen tarvittavilta osin energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa. Lisäksi yhteisen laskentapohjan käyttö suunnitelmien välillä on tärkeää.

Ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä laajennettaisiin maankäyttösektoriin, joten uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista säädettäisiin jatkossa ilmastolaissa. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä esitystä, että uusi maankäyttösektorin suunnitelman tulisi laatia vähintään joka toinen vaalikausi.

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

Ilmastolakiesityksen mukaan ilmastovuosikertomus toimitetaan eduskunnalle kalenterivuositain. Vuosikertomuksen avulla pidetään eduskunta ajan tasalla päästökehityksestä, päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Esityksessä ilmastovuosikertomusta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimuksia tarkennettaisiin verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että ilmastovuosikertomuksen laadinnan ei tulisi johtaa päällekkäisyyksiin muun ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän kanssa ja että ilmastovuosikertomuksen laskentapohjana tulisi käyttää samaa laskentapohjaa, jota hyödynnetään ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä. Vuosikertomuksen tulisi pysyä nimensä mukaisesti vuosikertomuksena, eikä sitä tule kehittää strategisempaan suuntaan varsinaisten suunnitelmien kaltaiseksi.

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

Ilmastolaissa säädettäisiin jatkossa saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa sekä valmistelun yhteydessä saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista. Suunnitelmien valmistelussa tueksi perustettaisiin saamelainen ilmastoneuvosto, jonka tehtävänä olisi tunnistaa saamelaisten oikeuksien edistämisen kannalta keskeisiä kysymyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ministeriöiden olisi jatkossa käytävä neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa riippumatta esimerkiksi suunnitelman sisällöstä tai tosiasiallisista vaikutuksista saamelaiskulttuuriin. On hyvä, että saamelainen ilmastoneuvosto asetetaan määräajaksi, jotta sen tarpeellisuutta ja etenkin neuvotteluelvoitteen laajuutta voidaan uudelleenarvioida määräajan päättymisen jälkeen.

### **Suomen ilmastopaneeli (20 §)**

-

### **Muutoksenhaku (22 §)**

Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta, joka koskisi ilmastolain mukaisia valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä. Muutoksenhakua koskeva säännös lisättäisiin ilmastolakiin selkeyden vuoksi ja sen tarkoitus on parantaa lain ymmärrettävyyttä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että perusteluosion kirjaukset pykälän käyttömahdollisuuksista voivat olla suurelle yleisölle vaikeasti ymmärrettäviä. Yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi tarkemmin avata yleisön kannalta uuden pykälän merkitystä siten, että tosiasialliset mahdollisuudet valittaa valtioneuvoston päätöksestä kävisivät paremmin ilmi. Pykälän tarpeellisuutta tulisi jatkossa arvioida lausuntopalautteen perusteella.

#### **Esityksen vaikutukset**

-

#### **Muita huomioita**

-

Tuokko Katja  
Työ- ja elinkeinoministeriö - Energiaosasto