

Muistio ilmastolain uudistamista valmistelevan työryhmän työstä

Ympäristöministeriö asetti 16.1.2020 työryhmän (VN/14302/2019) valmistelemaan ehdotusta ilmastolain (609/2015) uudistamiseksi. Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä on valmistella tarvittavia keskeisiä muutoksia nykyiseen ilmastolakiin. Työryhmän työn edistymistä ja keskeisiä sääntelyvaihtoehtoja esitellään ilmasto- ja energiapoliittiselle ministerityöryhmälle. Ministerityöryhmä on ohjannut valmistelua ja tekee ilmastolakia koskevat keskeiset linjaukset. Työryhmän määräaika oli 30.11.2020, ja sitä jatkettiin (25.8.2020) 31.3.2021 asti.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ympäristönsuojeluosaston ylikko Leena Ylä-Mononen ja varapuheenjohtajana ympäristöneuvos Jarmo Muurman. Ohjausryhmän jäseninä toimivat neuvotteleva virkamies Eleonoora Eilittä liikenne- ja viestintäministeriöstä, luonnonvaraneuvos Heikki Granholm maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila maa- ja metsätalousministeriöstä, kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen oikeusministeriöstä, teollisuusneuvos Juhani Tirkkonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, erityisasiantuntija Emilie Yliheljo työ- ja elinkeinoministeriö (31.12.2020 saakka) ja 22.1.2021 alkaen erityisasiantuntija Katja Tuokko, budjettineuvos Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Ilari Valjus valtiovarainministeriöstä ja ympäristöneuvos Magnus Cederlöf ympäristöministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimivat hallitussihteerit Karoliina Anttonen (31.10.2020) asti, hallitussihteerit Outi Kumpuvaara 1.11.2021 alkaen ja erityisasiantuntija Elina Vaara. Lisäksi työryhmän työhön on osallistunut asiantuntijana neuvotteleva virkamies Kirsi Mäkinen maa- ja metsätalousministeriöstä.

Työryhmä kokoontui yhteensä 20 kertaa.

Tavoite ja hallitusohjelman kirjaukset

Valmistelun lähtökohtana on ollut hallitusohjelman ilmastolakia koskevat kirjaukset. Hallitusohjelman mukaan ilmastolain ohjausvaikutusta vahvistetaan nykyisestä. Lakia päivitetään siten, että tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä toteutuu. Vuoden 2050 tavoite päivitetään ja lakiin lisätään hiilineutraaliuspolkua vastaavat päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Ilmastolakiin otetaan mukaan myös maankäyttösektori sekä hiilinielujen vahvistamista koskeva tavoite.

Tietopohja

Työryhmän työtä ovat tukeneet seuraavat selvitykset, arvioinnit ja pyydetyt lausunnot.

- Ilmastolain kytkennoistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin
- Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys. Ari Ekroos et al. Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA, 4/2020

<https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/46759/isbn9789526400488.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Mikael Hildén et al. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2021:5. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162673/VNTEAS_2021_5.pdf?sequence=7
- Ilmastopaneelin näkemys ilmastolakiin kirjattavista pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteista. Suomen ilmastopaneelin muistio. https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolain-suositukset_final.pdf
- Muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. Suomen ilmastopaneeli. Luonnos 29.3.2021.
- Ilmastolain päästövähennystavoitevaihtoehtojen laskennallinen vaikutusarviointi. VTT.
- Ilmastolain vaikutusten arviointi. SYKE.
- Ilmastolain soveltamisalan laajentaminen kuntiin ja alueisiin. Oikeustieteen professori Asko Uoti Itä-Suomen yliopisto. Lausunto ympäristöministeriölle 16.10.2020.
- ELY-keskusten ja maakuntien liittojen vastaukset kohdennettuihin kysymyksiin.

Työryhmä on kuullut kokouksissaan asiantuntijoina professori Ari Ekroosia, professori Mikael Hildéniä, professori Markku Ollikaista, professori Jyri Seppälää, ryhmäpäällikkö Sanna-Riikka Saarelaa, tutkija Tiina Piiröistä ja tutkija Paula Leskistä, projektipäällikkö Tiina Koljosta, DI Antti Lehtelää ja kauppatieteiden tohtori, dosentti Juha Honkatukiaa.

Työryhmä on lisäksi saanut yhteenvedot kokouksissaan ympäristöministeriön järjestämistä kuulemisista.

Ilmastolain sisällön käsittely ja eräitä keskeisiä linjauksia

Työryhmä käsitteli ilmastolain keskeisiä elementtejä: tavoitteita, soveltamisalan laajentamista, suunnittelujärjestelmää, suunnitelmien toteutumisen seuranta ja muuttamista, ilmastovuosikertomusta, ilmastopaneelia sekä perus- ja ihmisoikeuksia erityisesti haavoittuvien ryhmien, osallistamisen vahvistamisen ja muutoksenhaun näkökulmasta. Lisäksi tarkasteltiin säädösrakenteeseen liittyviä muutoksia.

Toimikautensa päättyessä työryhmällä ei ole yhteistä yksimielistä näkemystä ilmastolain uudistamiseksi. Työryhmän työn kuluessa on onnistuttu selkiinnyttämään useita avoimia kysymyksiä ja määrittelemään mahdollisia ratkaisuja ilmastolain uudistamiseksi.

Työryhmä keskusteli 2035 hiilineutraaliustavoitteen sekä 2030 ja 2040 päästövähennystavoitteiden sisällyttämisestä ilmastolakiin ja lain 2050 tavoitteen päivittämisestä. Työryhmä tarkasteli eri tapoja päästövähennystavoitteiden määrittämiseksi ja kuuli ilmastopaneelia paneelin ehdotuksesta ilmastolakiin kirjattavista pitkän aikavälin

päästö- ja nielutavoitteista. Lain rakenteen selkeyttämiseksi työryhmän jäsenet pitivät perusteltuna lain tavoitteiden kokoamista lain alkuun erilliseen tavoitepykälään.

Soveltamisalan laajentamisen osalta käsiteltiin erityisesti soveltamisalan laajentamista valtion viranomaisista myös kunnallisiin viranomaisiin. Kunnallisia viranomaisia ovat kunnat ja kuntayhtymät. Valtion viranomainen ja kunnallinen viranomainen edistäisi omassa toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan ilmastolain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista. Kunnallisten viranomaisten sisällyttäminen lain soveltamisalaan edellyttää kuitenkin vielä lisätarkasteluita erityisesti valmiuksien ja resurssien osalta.

Ilmastolain suunnittelujärjestelmän kehittämistä, kokonaisuudesta, toimivuudesta ja tehokkuudesta (ml. liittymäkohdista kansalliseen ilmasto- ja energiastrategiaan) käytiin keskustelua eri vaihtoehtojen pohjalta, mutta asia edellyttää poliittista linjausta. Työryhmä tarkasteli hiilineutraaliustavoitetta koskevan kokonaisarvion ja/tai kokoavan suunnitelman (arvio päästökauppasektorin, taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kehityksestä kunkin sektorin nykyisten ja kutakin sektoria koskevien uusien politiikkatoimien perusteella) toteuttamista ilmastolaissa. Ilmastolain suunnittelujärjestelmään esitetään lisättäväksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Suunnitelmien sisältövaatimuksia esitetään yhtenäistettäväksi ja täsmennettäväksi. Ilmastolain suunnittelujärjestelmä, hiilineutraaliustavoitetta koskeva kokonaisarvio sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman ja kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumisen suunnitelman valmistelufrekvenssit (vaalikausittain vai vähintään kerran kymmenessä vuodessa) siirtyvät jatkovalmisteluun.

Ilmastolain suunnitelmien toteutumisen seuranta ja muuttamista koskeviin pykäliin esitetään tehtäväksi teknisiä muutoksia.

Ilmastovuosikertomuksesta koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että otetaan huomioon Eduskunnan Ympäristövaliokunnan suositukset vuosikertomuksen kehittämistä kokonaisvaltaisemmaksi ja strategisemmaksi sekä suunnittelujärjestelmään tehtävät muutokset. Tämä tarkoittaisi päästöjen ja poistumien kehityksen tarkastelua sekä arviota nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä hiilineutraaliustavoitteen ja seuraaviksi 10-15 vuodeksi asetettujen päästövähennystavoitteiden saavuttamisesta ja arviota tarvittavien lisätoimien tarpeesta. Lisäksi raportointi esitetään toteutettavaksi vuosittain tarvittavassa laajuudessa.

Ilmastopaneelin tehtäviä esitetään täsmennettäväksi erityisesti valtion talousarviossa ilmastopaneelin käyttöön osoitetun määrärahan käytön valmistelun osalta.

Työryhmä käsitteli perus- ja ihmisoikeuksia tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksien vahvistamisen ja muutoksenhaun näkökulmasta. Perus- ja ihmisoikeuksien viitekehykseen sisältyvät myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja hyväksyttävyys sekä haavoittuvuus ja haavoittuvat toimialat ja reilu siirtymä, joiden mahdollisesta sisällyttämisestä ilmastolakiin työryhmä keskusteli. Haavoittuvista ryhmistä tarkastelukohteena olivat erityisesti nuoret ja saamelaiset.

Työryhmä keskusteli osallistumisen vahvistamisesta, erilaisista osallistumismenettelyistä - kansalaisraati yhtenä mallina - ja niiden mahdollisesta kirjaamisesta ilmastolakiin. Saamelaisien oikeuksien turvaamiseksi olivat esillä kirjaus tavoitteisiin ja pykälä saamelaiskulttuurin edistämisestä ilmastolakiin tai vaihtoehtona toimiminen voimassa olevaan saamelaiskärjälakiin (974/1995) tukeutuen. Esillä olivat myös saamelaiskäräjien

ehdotus saamelaisten omasta ilmastopaneelista ja kevyemmästä saamelaisten ilmastoryhmästä.

Perus- ja ihmisoikeuksia (m.l. saamelaisten ilmastoryhmää) koskevat esitykset siirtyvät jatkovalmisteluun.

Työryhmä keskusteli myös yllä mainittuihin kokonaisuuksiin liittyvästä mahdollisesta hallinnollisesta taakasta.

Valmistelun aikana tilatuissa selvityksissä ja kuulemisissa on noussut esille useita muutos- ja lisäesityksiä, joita työryhmä ei ole kuitenkaan tarkemmin käsitellyt, ja jotka edellyttäisivät merkittävää lisäselvittelyä. Lisäksi on huomioitu, että Euroopan komissio antaa kesäkuussa 2021 esitykset EU:n ilmasto- ja energialainsäädännön uudistamiseksi vastaamaan EU:n korotettua 2030 päästötavoitetta vähintään -55 % verrattuna vuoden 1990 tasoon. Tavoite vahvistetaan Eurooppalaisessa ilmastolaissa. Nämä tulevat EU-lainsäädännön muutokset voivat edellyttää muutoksia ilmastolakiin.