

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Asiantuntijalausunto, Suomen ilmastopaneeli

Panelistit Ari Ekroos, Sirkku Juhola, Paula Kivimaa, Markku Ollikainen, Kristiina Regina, Jyri Seppälä, sekä tiedesihteeri Marianne Leino

Ilmastolain uudistus on tärkeä ja ajankohtainen uudistus. Selkeitä päivitystarpeita voimassa olevassa laissa ovat olleet riittämätön tavoitetaso sekä lyhyen ja keskipitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden kirjaaminen ilmastolakiin. Tässä suhteessa uusi ilmastolakiluonnos on onnistunut.

On tärkeää, että uudistuksen yhteydessä otetaan huomioon myös Suomen hiilinielujen kasvattaminen. Positiivista onkin uusi esitys maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman sisällyttämisestä lain piiriin. Valitettavasti lain tavoitteisiin ei esityksessä ole kirjattu numeerista ehdotusta nettonielutavoitteeksi.

On tärkeää, että ilmastopolitiikan suunnittelusta, asiakirjat mukaan lukien, kirjattaisiin ilmastolakiin siten, että se kattaa taakanjakosektorin, päästökauppasektorin ja maankäyttösektorin päästövähennystoimet ja sopeutumisen sekä pitkän aikavälin suunnittelun. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän keskiössä tulisi olla kaikkien sektorien päästöt ja nielut kattava, hillinnän ja sopeutumisen keskipitkän aikavälin suunnitellut toimet yhteen kokoava suunnitelma tai suunnitelman osa, jossa voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon sektorien väliset riippuvuudet. Valitettavasti tätä tarpeellista päivitystä ei ole lakiesityksessä.

Seurantajärjestelmän kannalta keskeisessä asemassa on vuosittainen ilmastovuosikertomus, josta on kehittymässä ilmastopolitiikan strateginen työkalu, jossa seurataan vuosittain ilmastotoimien edistymistä, toteutettuja politiikkatoimia ja niiden vaikuttavuutta, ja tunnistetaan tulevaa kehitystä ja tarve tehdä korjaavia toimia. Sopeutumistoimien edistämistä tulisi arvioida samalla tavalla ja valittuihin indikaattoreihin perustuen. Ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimuksista säädettäisiin ehdotuksen mukaan nykyistä tarkemmin ilmastolaissa, mikä on tärkeää.

Ilmastolain mukaisen ilmastopolitiikan seurannan kannalta keskeinen haaste on edelleen ilmastosuunnitelmien ja ilmastovuosikertomuksen linkitys, sekä se, miten hallitusta koskeva lisätoimienantovelvoitekyynnys ylittyy. Kuten luonnoksen perusteluissa todetaan: ”Ilmastolaissa ei selvästi säädetä, missä tilanteissa valtioneuvostolle voisi syntyä velvollisuus asettaa lisätoimia. Lain 14 §:ssä tarkoitettun ilmastovuosikertomuksen suhde 12 §:n seurantaan on nähty joltain osin epäselvänä.” Valitettavasti tähän haasteeseen esitys ei onnistu täysin vastaamaan.

Ilmastopaneeli on esittänyt suosituksena lain uudistamiseksi päästövähennys- ja nettonielutavoitteiden osalta raportissa Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nettonielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset (Ilmastopaneeli, 2021) ja suunnittelu ja seurantajärjestelmän osalta muistiossa Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. (Ilmastopaneeli, 2021).

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

Päästövähennystavoitteeksi lakiluonnoksessa ehdotetaan vähintään -60% 2030 mennessä, vähintään -80% 2040 mennessä ja vähintään -90% päästövähennys pyrkien -95% 2050 mennessä.

Päästövähennystavoitteiden (2 §) osalta esitys vastaa päivitystarvetta ja on linjassa Ilmastopaneelin suositusten kanssa. Ilmastopaneelin suositukset Suomen päästö- ja nettonielutavoitteiksi perustuvat oikeudenmukaisuustarkasteluun, jolla pyritään hoitamaan Suomelle globaalisti oikeudenmukainen ja reilu panos ilmastomuutoksen torjunnasta. Tästä syystä yllä esitettyjen päästövähennystavoitteiden tulee olla ehdottomia vähimmäistavoitteita. Globaalisti oikeudenmukaisella päästöpolulla turvataan myös suomalaista kilpailukykyä, sekä innovaatioiden ja investointien rahoitusta.

Hiilineutraalisuus tulisi määritellä vielä määritelmiä koskevassa lain kohdassa. Hiilineutraalius on tilanne, jossa YK:n ilmastopöytäkirjan mukaisessa kasvihuonekaasuinventaariossa mukana olevat päästöt ja nielut ovat yhtä suuret. Tämä vastaa nykyisin tilannetta, jossa laskemalla päästökaupparektorin päästöt, taakanjakosektorin päästöt, maankäyttösektorin nettonielu sekä teknologiset nielut yhteen saadaan tulokseksi nolla.

Hiilineutraalisuustavoitteen kannalta on ongelmallista, että nettonielulle ei lakiin ei ole ehdotettu sisällytettäväksi numeerista tavoitetta. Merkittävää ehdotuksessa kuitenkin on se, että päästöjen tulee vähentyä ja poistumien kasvaa Suomen saavuttaessa hiilineutraaliuden vuonna 2035.

Ilmastopaneeli suositti⁴ käyttämään nettonielun osalta arvoa -21 Mt CO₂-ekv vuonna 2035. Jotta Suomelle globaalisti reilu osuus päästövähennyksistä toteutuisi, nettonielua tulee kasvattaa vuoden 2030-jälkipuoliskolta vuoteen 2050 sekä luonnon että teknologisten nielujen kautta. Kun huomioidaan erityisesti maaperäpäästöihin liittyvä epävarmuus, nielun kasvattamisen tarve korostuu entisestään.

Huomionarvoista on se, että komission Fit for 55 –paketin LULUCF-ehdotus ei ole linjassa, tai ei ainakaan kiritä Suomen hiilineutraalisuustavoitetta. Suomelle on ehdotettu nettonielutavoitteeksi -17,8 Mt 2030, mikä on merkittävästi pienempi nielu kuin Ilmastopaneelin suosittama vähintään -21 Mt CO₂-ekv nettonielu vuonna 2035.

Pitkän aikavälin tavoitteeksi lakiin ehdotetaan sisällytettävän -90 %:n päästövähennys tavoitellen 95 %:n päästövähennystä vuoteen 2050 mennessä. Kun huomion kohteena on Suomelle globaalisti reilu tavoite, niin mikäli 2050 saavutetaan vain 90 %:n päästövähennys, tulisi nieluja kasvattaa enemmän kuin päästövähennemän ollessa suurempi.

Ilmastolakiin sisällytettävä sopeutumistavoite olisi merkityksellinen. Sopeutumistavoitteeseen voitaisiin sisällyttää vielä sopeutumiskyvyn nosto, jolloin 2 § 4) voisi olla: ”kansallisin toimin sopeudutaan ilmastonmuutokseen edistämällä ilmatoriskien hallintaa, sopeutumiskyvyn vahvistamista ja ilmastokestävyyttä”. Ilmastokestävyys on terminä monitulkintainen, joten se voisi olla syytä lisätä lain käsitteen määrittelyihin (6 §).

Uutena lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena olisi osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys. Lakiesitys kiinnittääkin hyvin ja tarpeellisesti huomiota eri oikeudenmukaisuuskysymyksiin, muun muassa saamelaisten oikeuksiin (12 §), ja sisältää uuden tavoitteen, jonka mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus (2 §). Perusteluosuudessa kiinnitetään huomioita myös menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen ja tuodaan esiin mm. lapset ja ikääntyneet. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ei ole vakiintuneesti määritelty lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa ja se jää myös lakiesityksessä määrittelemättä. Käynnissä oleva Ilmastopaneelin hanke ”Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus” pureutuu oikeudenmukaisuuden arviointiin ilmastotoimien yhteydessä.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämisvelvoite (5 §)

Viranomaisten edistämisvelvoitteen (5 §) laajentuminen voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna olisi tarpeellinen uudistus.

Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna edistämisvelvoite laajenisi ensinnäkin valtion viranomaisten osalta edistämisvelvoitteen koskemaan lain mukaisia tavoitteita, kun aiemmin edistämisvelvoite on koskenut vain suunnitelmia. Toisaalta muotoilun osalta ”mahdollisuuksien mukaan” on tarpeeton velvollisuutta vesittävä ilmaus, jolla ei ole tosiasiallista sisältöä.

Esityksen mukaan edistämisvelvoite laajenisi valtion viranomaisista myös kunnan viranomaisiin. Kuntien edistämisvelvoite tulisi kuitenkin ulottua laajemmalti ja ainakin ilmastopolitiikan suunnitelmien edistämiseen. Kunnat ovat näet esimerkiksi valtion aluehallintoviranomaisia merkittävämmässä asemassa julkisen hallinnon ilmastotoimien tosiasiallisessa laaja-alaisessa toteuttamisessa. Käytännössä suuri joukko kuntia on sitoutunut jo kunniahimoisiin ilmastotavoitteisiin ja toteuttaa erittäin merkittäviä ilmastotoimia, mutta osalta kunnista suunnitelmalliset ilmastotoimet vielä puuttuvat. Jotta kaikki kunnat tulisivat mukaan ilmastotyöhön, kunnille tulisi sisällyttää velvoite laatia ja määrajoin päivittää ilmastosuunnitelma, jossa kunta esittää ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimensa tavoitteinaan. Tämä sisältäisi myös toimintatavat julkisissa hankinnoissa, joissa on mahdollisuus tehdä merkittäviä ilmastoratkaisuja ja samalla edistää ilmastoviisasta osaamista. Lisäksi suunnitelma sisältäisi toimet, joilla kunta pyrkii helpottamaan asukkaiden ja yritysten mahdollisuuksia toimia ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen alueella.

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

Suunnittelujärjestelmän (7 §) laajeneminen kattamaan nielut ja maankäyttösektorin on välttämätöntä ja tärkeä uudistus verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Esityksen suurimmat ongelmat liittyvät suunnittelua ja seurantaa koskevaan soveltamisalaan eli siihen, että päästökaupan ala on jätetty kokonaan ilmastolain suunnittelujärjestelmän ulkopuolelle. Eurooppalaisia ilmastolakeja vertailtaessa tämä on hyvin outoa. Päästökaupan jättäminen ulos suunnittelujärjestelmästä on ristiriitaista tietysti myös sen kannalta, että lain tavoitteet kuitenkin koskevat myös päästökaupan alaa. On tärkeää, että suomalaisen ilmastopolitiikan ohjauskeinoja voidaan tarvittaessa suunnitella ja soveltaa myös päästökaupan aloille. Hallituskausittain on ollut tapana tehdä ilmasto- ja energiastrategia, jossa käsitellään myös päästökaupan alaa. On kuitenkin monella tapaa ongelmallista, että näin keskeisen dokumentin laadinta jätetään vaalikausittain poliittisen harkinnan varaan, eikä sen laatimisen menettelystä osallistumisineen säädetä lailla.

Suunnittelujärjestelmän osalta puutteena ehdotuksessa on myös se, ettei siihen ole nimenomaisesti sisällytetty kaikki suunnitelmat yhteen kokoavaa suunnitelmien yhteenvedon kaltaista asiakirjaa, tai edes sen osaa. Tämä heikentää ilmastopolitiikan seurattavuutta ja kokonaiskuvan hahmottamista merkittävästi eikä onnistu takaamaan tasavertaisia mahdollisuuksia kansalaisille osallistua ilmastopolitiikan suunnitelmien tekemiseen ja niiden toteutumisen seurantaan.

Ilmastopaneeli tuotti lain valmistelun aikaan muistion, jossa suositeltiin vahvasti, että ilmastolakiin kirjattavan suunnittelu- ja seurantajärjestelmän tulisi kattaa kaikki sektorit. Samoin muistiossa todettiin, että suunnittelu- ja seurantajärjestelmän keskiössä tulisi olla yksi kaikki kasvihuonekaasut, nielut ja sopeutuminen yhteen kokoava suunnitteluasiakirja. Kokonaisuuden sisältävän asiakirjan puuttuminen heikentäisi merkittävästi uuden ilmastolain mukaista suunnittelu- ja seurantajärjestelmää.

Edellä mainitun puutteen korjaamiseksi lakiin voitaisiin sisällyttää säännös ilmastopolitiikan kokoavasta suunnitteluasiakirjasta. Se voisi sisältää yhteen koottuna kaikkien sektorien päästöt ja

nielut, hillinnän ja sopeutumisen keskipitkän aikavälin suunnitellut toimet. Säännös voisi olla itsenäinen tai se voitaisiin sisällyttää osaksi keskipitkällä aikavälillä laadittavaa suunnitelmaa. Merkittävää on, että tällainen kokoava suunnitelma voisi nykyistä paremmin ottaa huomioon sektorien väliset riippuvuudet. Siinä voitaisiin myös tarkastella suunniteltujen toimien vaikutusta hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen, sillä tämä tavoite edellyttää päästöjen ja nielujen yhteistarkastelua läpi sektoreiden. Tämän tyyppisen kokoavan dokumentin tulisi olla ajantasainen ja tulisi päivittää vähintään kerran vaalikaudessa. Kokoavasta suunnitteluasiakirjasta voitaisiin niin ikään laatia myös tiivistelmä julkaistavaksi ilmastovuosikertomuksen yhteydessä.

Suunnitelmien sisältövaatimukset (8 §).

Kuten Ilmastopaneeli on aiemmin muistiossaan suosittanut, lakiin voitaisiin ottaa nykyistä tarkempi säännös, jonka mukaan suunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon lain tavoitepykälässä säädetyt tavoitteet ja ilmastopolitiikassa ja suunnittelussa huomioon otettavat periaatteet, joista voitaisiin säätää sisältövaatimuksina tai yleisempänä periaatteita koskevana säännöksenä. Nyt tämä osin toteutuu ehdotuksen 8 §:n 2 momentissa, mutta säännöksessä voitaisiin viitata vielä nimenomaisesti lain tavoitteisiin eli ehdotuksessa 2 §:ään.

On positiivista, että suunnitelmien yleisissä sisältövaatimuksissa lakiehdotus edellyttää, että ”ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja toimet on asetettava suunnitelmissa ajantasaisen tieteellisen tiedon perusteella –”. Tämän säännöksen voitaisiin jopa katsoa edellyttävän suunnitelmien muuttamista, jos käy ilmi, että lain mukaiset tavoitteet eivät enää vastaa tieteellisen tiedon mukaan vaadittavaa tasoa.

Suunnitelmien sisältövaatimuksissa tulisi lisäksi säätää Suomen ilmastotoimien globaalin ulottuvuuden huomioimisesta. Esimerkiksi Tanskan uudistetussa ilmastolaissa ilmastotoimia ohjaavissa periaatteissa todetaan, että päästövähennystoimien on johdettava aitoihin päästövähennyksiin kotimaassa, samalla kun varmistetaan, että päästöjä ei ulkoisteta Tanskan rajojen ulkopuolelle. Lakiin voitaisiin sisällyttää jopa kokonaan uusi periaate (esimerkiksi 8 §:n 2 momentin kohdaksi), jonka sisältönä voisi olla ”kansallisten toimenpiteiden suunnittelu siten, etteivät ne aiheuta negatiivisia vaikutuksia Suomen ulkopuolella, ja edistävät ylikansallisia ilmastotoimia”.

KAISU (11 §). On positiivista, että KAISU:a koskevissa sisältövaatimuksissa veloitettaisiin KAISUssa asetettavan taakanjakosektorille tavoite, vaikka vastaava velvoite tulee myös EU:n säädöksistä. Kansallisessa suunnittelujärjestelmässä on luonnollisesti mahdollista edetä myös tätä pidemmälle.

KAISUa koskevaa säännökseen tulisi sisällyttää myös tiedot nykytoimien vaikuttavuudesta ja arvio tarvittavista lisäisistä toimista sekä niiden vaikuttavuudesta. Ehdotuksen perusteluissa selitetään selkeästi, että skenaarioissa tulee olla mukana WEM ja WAM, mutta näiden tueksi tarvittaisiin myös kuvailevaa tietoa.

Lakiehdotuksessa ei säädetä kulutusperäisten päästöjen tarkastelusta KAISUssa, mutta esityksen perusteluissa todetaan, että kulutusperäisiä päästöjä on tarkasteltu KAISUssa erityisesti

kotitalouksien näkökulmasta. Kuluttajien toimien aktivointi ilmastonmuutoksen hillinnässä on tärkeä osa-alue mentäessä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. Samalle se oikein toteutettuna pienentää valtion taloudellista panosta Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Tämän takia kuluttajanäkökulman sisällyttäminen säädösten Kaisuun olisi tarpeen.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (12 §) on tärkeä laajennus suunnittelujärjestelmässä. Esityksellä veloitettaisiin valtioneuvostoa hyväksymään maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma vähintään joka toinen vaalikausi.

Ehdotuksen mukaan suunnitelmassa esitettäisiin tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä maankäyttösektorilla. ”Tavoite voisi olla muodoltaan esimerkiksi määrällinen tavoite.” Tämä kirjaus on välttämätön, joskin myös lain tavoitteissa pitäisi nielutavoitteesta säätää. Sana ”esimerkiksi” on lakiluonnoksessa turha, sillä tavoitteen olisi välttämätöntä olla muodoltaan määrällinen tavoite, jotta nielujen kehitystä voitaisiin lainsäädännöllä tosiasiallisesti turvata.

Kuten lakiesitysluonnoksen perusteluissa todetaan, intensiivinen metsien hyödyntäminen vaikeuttaa hiilineutraaliuden saavuttamista, ellei maaperäpäästöjä vähennetä huomattavasti. Paneeli osoitti analyysissään, että maankäyttösektorin päästöt eivät ole vähentyneet vuodesta 1990 ja että viime vuosien hakkuiden kasvattaminen on pienentänyt metsämaan hiilinielua Suomessa. Ilmastopaneeli päättyy suosituksessaan (Ilmastopaneelin muistio 2020) käyttämään nettonielun osalta arvoa -21 Mt CO₂-ekv vuonna 2035. Jotta Suomen oikeudenmukainen päästövähennysura toteutuisi, tätä nettonielua tulee kasvattaa vuoden 2030-jälkipuoliskolta vuoteen 2050 sekä luonnon että teknologisten nielujen kautta.

Huomion arvoista on myös, että nielujen osalta EU:n ilmastopolitiikka ei näytä kehittyvän niin, että Suomelle saataisiin sitä kautta tarpeeksi vahvat velvoitteet nielun kasvattamiseen; komission ehdotuksessa Suomelle nielutavoitteeksi vuodelle 2030 -17,8 Mt, joka on liian vähän suhteessa siihen mitä Ilmastopaneeli on suositellut hiilineutraalisuuteen tarvittavan. Kansallisen lainsäädännön ja politiikan tulee olla riittävän vahvaa, jotta nettonielua saadaan kasvatettua nykyisestä.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa koskien kysymyksiä herättää muusta suunnittelusta poikkeava aikajänne; kun Kaisu tehdään kerran vaalikaudessa, maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma vain kerran kahdessa vaalikaudessa. Esityksen perustelu tälle jää puuttumaan. Toisaalta luonnoksessa kuitenkin säädetään velvollisuudesta arvioida suunnitelman ajantasaisuutta ja päivitystarvetta myös niiden vaalikausien aikana, jolloin suunnitelmaa ei tarvitse päivittää.

Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (9 §). Merkittävä muutos nykyiseen lakiin on, että pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma olisi luonteeltaan skenaariotyyppinen, eikä sisältäisi politiikkatoimia. Aikajänneet ja sisältö on nyt tuotu yhdenmukaisiksi EU:n hallintomalliasetuksen edellyttämien pitkän

aikavälin suunnitelmien kanssa. Lakiluonnosesityksessä skenaarioiden aikajänteeksi hahmotetaan vähintään 30 vuotta ja 2050 tavoite. Ilmastopolitiikan seurannan ja suunnittelun tarve ei pääty vuoteen 2050, joten vähintään 30 vuotta on perusteltu kirjaus.

Positiivista on, että maankäyttösektorin nielujen kehitys otettaisiin mukaan tarkasteluun, sillä kuten aiemmin totesimme, jotta Suomelle globaalisti reilu osuus päästövähennyksistä toteutuisi, nettohiilua tulee kasvattaa vuoden 2030-jälkipuoliskolta vuoteen 2050 sekä luonnon että teknologisten nielujen kautta.

Sopeutumissuunnitelma (10§). Sopeutumissuunnitelma tehtäisiin jatkossa vähintään joka toinen vaalikausi, kun se voimassa olevan ilmastolain mukaan on laadittava vähintään kerran kymmenessä vuodessa. On positiivista, että ilmastolaissa säädettäisiin aiempaa tarkemmin myös sopeutumissuunnitelman vaatimuksista ja että sopeutumissuunnitelma kytkettäisiin johdonmukaisesti kansalliseen riskiarviointiin, jonka toteuttaminen mukaan lukien resurssointi tulisi selkeyttää mahdollisimman pian. Näiden kahden tulisi toimia yhdessä niin, että riskiarvion pohjalta voidaan tarkastella, että kuinka hyvin sopeutuminen etenee ja mihin riskeihin tulevaisuudessa tulee kohdistaa lisää tiedonhankintaa tai toimenpiteitä.

Sopeutumissuunnittelun tavoitteisiin olisi hyvä lisätä myös sopeutumiskyvynvahvistaminen, jolloin 3 – kohtaan kuuluisi: ”-- 3) toimet sopeutumisen tavoitteiden saavuttamiseksi ja sopeutumiskyvyn vahvistamiseksi ja arvio toimien vaikuttavuudesta”.

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

Ilmastolain mukaisen ilmastopolitiikan seurannan kannalta keskeinen haaste on edelleen ilmastosuunnitelmien ja ilmastovuosikertomuksen linkitys, sekä se, miten hallitusta koskeva lisätoimienantovelvoitekynnys ylittyy. Kuten luonnoksen perusteluissa todetaan: ”Ilmastolaissa ei selvästi säädetä, missä tilanteissa valtioneuvostolle voisi syntyä velvollisuus asettaa lisätoimia. Lain 14 §:ssä tarkoitettun ilmastovuosikertomuksen suhde 12 §:n seurantaan on nähty joltain osin epäselvänä.” Valitettavasti tähän haasteeseen esitys ei onnistu täysin vastaamaan. Aiheellisia kysymyksiä ovat edelleen: kuka, missä ja miten tunnistaa tarpeen lisäisille toimille – voidaanko luottaa siihen, että hallitus itse raportoi, arvioi ja päättää lisätoimista, kun niitä tarvitaan?

Ehdotuksen mukaan ilmastovuosikertomuksessa on annettava arvio suunnitelmien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden suhteen ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista sekä näiden lisätoimien toteutumisen tilasta. ”16 §:n mukaan seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.” Lakiehdotuksessa tulisi vielä tarkentaa, että ilmastovuosikertomuksen toimittamisen yhteydessä tai tietyssä ajassa sen toimittamisen jälkeen valtioneuvoston tulisi tunnistaa, mikäli tarve lisätoimille on. Lisätoimien ”kynnyksenä” voisi toimia esimerkiksi ”erittäin merkittävä poikkeaminen suunnitelmien mukaisesta päästöpolusta”. Tätä koskeva säännös voitaisiin sisällyttää ehdotuksen 16 §:n 1 momentin loppuun omaksi virkkeeksi siten, että valtioneuvoston tulisi tehdä päätös kynnyksen ylityessä (”valtioneuvoston tulee kuitenkin tehdä päätös lisätoimista, jos seurannan perusteella on

ilmeistä erittäin merkittävä poikkeaminen suunnitelmien mukaisesta päästöpolusta”). Valtioneuvostolle voitaisiin antaa esimerkiksi velvoite vuoden kuluessa ilmastovuosikertomuksen antamisesta tunnistaa ja tehdä nimenomainen päätös korjaavista toimista. Näin voitaisiin myös huomioida kasvihuonekaasutilastoinnissa oleva viive.

Ilmastovuosikertomusta koskeva säännös on monelta osin päivitetty vastaamaan nykyistä käytäntöä eli sen asema on vahvistunut voimassa olevaan lakiin verrattuna. Toisaalta olisi ollut mahdollista mennä esitettyä pidemmällekin seurannan vahvistamiseksi. Eräänä mahdollisuutena olisi edellyttää hallituksen vastausta ilmastovuosikertomuksesta tehtyyn tieteelliseen arvioon perustuvaan neuvon. Vuosikertomuksesta voitaisiin myös edellyttää tehtävän valtioneuvoston nimenomainen päätös.

Tieteellisen neuvonannon roolia on esityksessä pyritty vahvistamaan, mutta olisi mahdollista mennä jossakin määrin pidemmällekin. Hallituksen esityksen mukaisesti Ilmastopaneelilta tulee pyytää lausunto ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin, mutta hallinnon vastinetta Ilmastopaneelin lausuntoihin ei edellytetä. Ilmastovuosikertomuksen osalta ei säädetä Ilmastopaneelin arviosta liitettäväksi ilmastovuosikertomukseen. Tieteeseen perustuvan neuvonannon rooli ei näin merkittävästi vahvistu. Tämä on ristiriidassa sen kanssa mitä kansaliskyselyt ja lain valmisteluvaiheessa annetut arviot sekä kansanväliset analyysit suosittavat.

Ilmastopaneelin muistiossa (Ilmastopaneelin julkaisu 1/2021) todettiin kansainvälisiä selvityksiä seuraten, että hallinnon velvollisuus vastata tieteeseen perustuvaan neuvonantoon vahvistaa tieteellisen arvion vaikuttavuutta. Valtioneuvoston vastaus neuvonantoon olisi tärkeätä toteuttaa valtioneuvoston päätöksenä, jossa valtioneuvosto toisi esille kantansa perusteluineen.

Samaan aikaan kuitenkin säädetään valtioneuvoston velvollisuudesta seurata tavoitteiden riittävyttä suhteessa ajantasaiseen tieteelliseen tietoon, mikä on hyvä lisä.

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

Saamelaiskulttuurin edistäminen ja saamelaisen ilmastoneuvoston kirjaaminen lakiin ovat hyviä lisäyksiä.

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Ilmastopaneelille uusi lakiluonnos antaa hieman nykyistä lakia laajemman mandaatin; uuden tiedon tuottaminen esitetään lisättäväksi paneelin tehtäviin, ”jotta ilmastopaneelin tehtävät kuvattaisiin mahdollisimman selkeästi ja nykytilaa vastaavasti”. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna ilmastopaneelin tehtäviin lisättäisiin myös tietotarpeiden tunnistaminen. Lisäksi lakiin kirjattaisiin, mahdollisuus tuottaa myös muita selvityksiä ja materiaaleja, joista paneeli viestii tarpeen mukaan yleisölle ja päätöksentekijöille. Lain perusteluissa todetaan, että YM voisi pyytää ilmastopaneelilta lausunnon myös ilmastopolitiikan ajankohtaisista tietotarpeista, kun ympäristöministeriö suunnittelee paneelin toimintaan tarkoitettujen määrärahojen kohdentamista ja valmistelee siihen liittyvää avustushakuilmoitusta.

Pykälän 3 momentissa täsmennettäisiin ja laajennettaisiin aiempaa asetuksenantovaltuutusta koskien ilmastopaneelia. Laajempi asetuksenantovaltuutus mahdollistaisi aiempaa läpinäkyvämmän ja tarkemman sääntelyn Ilmastopaneelin toiminnasta.

Stilistisenä kommenttina, virkkeen ”Näitä tehtäviä varten Ilmastopaneeli voi antaa lausuntoja –” alusta voidaan jättää pois ”näitä tehtäviä varten”, sillä niiden sisältö ei ole looginen.

Muutoksenhaku (22 §)

Muutoksenhakua koskeva säännös ei merkittävästi muuttaisi oikeustilaa, sillä voimassa olevan oikeuden mukaan muutoksenhaku on mahdollista valtioneuvoston tekemistä. Sinänsä on tärkeää, että säännös oltaisiin sisällyttämässä lakiin. On huomattava, että valituskelpoisia ovat valtioneuvoston päätökset, eikä esimerkiksi vuosikertomusta koskien valtioneuvosto tee nimenomaisesti päätöstä. Se ei siis olisi valituskelpoinen päätös, vaikka vuosikertomus itsessään sisältää sellaista merkittävää tietoa ja myös arvioita suunniteltujen toimien riittävydestä sekä lisätoimien tarpeellisuudesta. Tosiasiassa valtioneuvoston tulee vuosikertomuksessa ottaa kantaa suunnitelmien mukaiseen etenemiseen.

Seurannasta valtioneuvosto tekee ”tarvittaessa” päätöksen. Jos se tekee tällaisen päätöksen, päätös on muutoksenhakukelpoinen. Valtioneuvostolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta tehdä päätöstä 16 §:n mukaisesti kuin silloin, vaikka seuranta osoittaisi, ettei tavoitteita saavuteta. Tällaisessa tapauksessa ei siis olisi olemassa muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Valitusoikeussäännös on askel eteenpäin, mutta käytännössä ehkä vain valtakunnalliset yhdistykset ja säätiöt voisivat valittaa. Esille nousee kysymys siitä, että pitäisikö muillakin intressitahoilla kuin ympäristöjärjestöillä olla valitusoikeus. Ehdotuksessa valitusoikeutettujen piirin ulkopuolelle jäävät siis muiden ohella myös nuorisjärjestöt, jotka voisivat omata erityisen intressin ylisukupolvisen näkökulman osalta.

Suunnitelmia koskevat päätökset tuskin jatkossakaan koskevat sillä tavoin välittömästi jonkun etua tai oikeutta, että valitusoikeus katsottaisiin tällä perusteella olevan automaattisesti olemassa. Tietysti mahdollisuus on argumentoida tällainen etu tai oikeus, mutta ei ole yksiselitteistä, milloin tuomioistuimien voisi katsoa sen olevan olemassa.

Esityksen vaikutukset

-

Muita huomioita

Lain soveltamisalaa (3 §) ei enää rajattaisi valtion viranomaisiin, vaan ulotettaisiin yleisesti viranomaisiin. Tämä on hyvä uudistus ja linjassa edistämismuutoksen laajentamisen kanssa.

4 § Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon

Ehdotuksen mukaan ilmastosuunnitelmat otettaisiin huomioon muussa päätöksenteossa, siten kuin niistä erikseen muussa laissa erikseen säädetään. Lain perusteluosaan olisi toivonut tuotavan esiin näkemyksiä siitä, mitä voisivat olla ne lait, joihin pitäisi sisällyttää viittaus ilmastolakiin. Esimerkiksi laissa, joka sisältää valtakunnan tasoisen ilmastokysymysten osalta merkityksellisen suunnittelujärjestelmän, voisi olla viittaus ilmastolain mukaiseen suunnitelmaan seikkana, joka on otettava huomioon suunnitelmaan laadittaessa ja hyväksyttäessä. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki sekä laki liikennejärjestelmästä ja maantiestä. Myös viranomaisten tehtäviä koskevissa laeissa tällainen viittaus voisi olla mahdollinen.

Määritelmistä 6 §.

Joitakin 6 § esiteltyjä määritelmiä olisi syytä vielä tarkistaa. Selkeyden vuoksi voisi olla tarpeen myös lisätä määritelmiin:

- Maankäyttösektorin päästöt
- Maankäyttösektorin nielu ja nettonielu
- Teknologinen nielu
- Hiilineutraalisuus
- Ilmastokestävyys

Maankäyttösektorin päästöt voitaisiin määritellä ihmistoiminnan aiheuttamiksi maankäyttömuutosten, maankäytön ja metsätalouden aiheuttamiksi päästöiksi.

Maankäyttösektorin nielu muodostuu puuston ja maaperän sekä puutuotteiden hiilivarastojen kasvusta. Kun näistä vähennetään ihmistoiminnan aiheuttamat maankäyttömuutosten, maankäytön ja metsätalouden aiheuttamat päästöt, saadaan maankäyttösektorin nettonielu. Nettonielussa huomioidaan sekä maaperäpäästöt ja biologiset nielut, esimerkiksi metsiin liittyen puuston kasvun ja maaperän vaikutukset nieluun, että hakkuiden (puunkorjuu) aiheuttama nielun pienentyminen.

Teknologiset nielut viittaavat hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin pois hiilenkierrosta.

Hiilineutraalius on tilanne, jossa YK:n ilmastopöytäkirjan mukaisessa kasvihuonekaasuinventaariossa mukana olevat päästöt ja nielut ovat yhtä suuret.

Ilmastokestävyyden määritelmä voitaisiin ottaa hallituksen esityksen tekstistä, jossa todetaan, ilmastokestävyydellä tarkoitetaan tietoista ja ennakoivaa kykyä toimia joustavasti säässä ja ilmastossa tapahtuvissa muutoksissa ja häiriötilanteissa, toipua niistä ja kehittää toimintaa ja varautumista niiden jälkeen.

Weaver Sally
Suomen ilmastopaneeli