

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Ilmastolain ja sen nojalla laadittavien suunnitelmien tulisi läpileikata koko oikeusjärjestelmä, ne tulee huomioida kaikilla hallinnon alueilla ja muita lakeja täytyy tulkita niin, että ne ovat linjassa ilmastolain ja sen nojalla laadittujen suunnitelmien kanssa. Mikäli ristiriitoja ilmastolain- ja/tai ilmastosuunnitelmien ja muiden lakien välillä ilmenee, täytyy ristiriitaiset lait päivittää vastaamaan ensin mainituissa määriteltyjä tavoitteita. Edes ensimmäisiä konkreettisia askelia kohti tämänkaltaista, vaikuttavaa ilmastolakia kohti ei nykyisessä ilmastolakiluonnoksessa ole otettu. Lakiesitys velvoittaa vain valtion ja kuntien viranomaisia, näitäkin löyhästi. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää kokonaan yksityinen sektori ja valtio-omisteiset yhtiöt. Kuntien viranomaisia ilmastopuitelaki velvoittaa vielä valtion viranomaisiakin löyhemmin. Lain soveltamisala on siis liian kapea.

Ilman soveltamisalan ulottamista yksityisen sektorin ja kunnallisviranomaisten toimintaan lain ei voida nähdä olevan vaikuttava. Toisin kuin hallituksen esityksessä tällä hetkellä esitetään, ilmastolain täytyy asettaa kunnallisille viranomaisille uusi lakisääteinen tehtävä laatia kunnalliset ilmastosuunnitelmat, jotka ovat linjassa ilmastolain ja sen nojalla laadittujen suunnitelmien kanssa. Myös jo olemassa olevat kuntien ilmastostrategiat tulisi tarkistaa ja mahdollisesti päivittää linjaan uuden ilmastolain kanssa. Kuntien ilmastosuunnitelmien toteutumista täytyy seurata ilmastovuosikertomusten avulla, niin kuin valtioneuvoston laatimia pitkän-, keskipitkän- ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmia sekä ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelmaa seurataan.

Ilmastolain pohjalta tehtävien ilmastosuunnitelmien tulee vaikuttaa myös ympäristöoikeuden sektorilakeihin ja sitä kautta velvoittaa yksityistä sektoria. Sektorilakeja ovat mm. luonnonsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki sekä metsälaki, vesilaki sekä ympäristönsuojelulaki. Tulevaisuudessa koko ympäristöoikeudellista sääntelyä tulee kehittää siihen suuntaan, että eri sektorilait sulautuvat yhteiseksi vaikuttavaksi ympäristönormistoksi, joka ottaa luonnontieteiden

asettamattomat reunaehdot todesta ja tunnistaa eri sektoreiden väliset tiiviit luonnontieteelliset kytkökset.

Ilmastolain vaikuttavuuden kannalta erityisen huolestuttavia puutteita ovat kapean soveltamisalan lisäksi sanktiojärjestelmän puuttuminen sekä liian kapea muutoksenhakuun oikeutettujen piiri. Valitusoikeuden tulisi aktualisoitua myös siinä tapauksessa, jos laissa asetettuihin tai lain nojalla laadittujen ilmastosuunnitelmien tavoitteisiin ei päästä, ei vain menettelyvirheen perusteella. Näin voitaisiin paremmin turvata ilmastolain linjassa olo ympäristöperusoikeuden (perustuslaki 20§) sekä oikeusturvan (perustuslaki 21§) kanssa.

Huom! Tässä lausunnossa tarkoitamme ilmastosuunnitelmilla kaikkia ilmastolakiluonnoksen toisessa pykälässä lueteltuja ilmastosuunnitelmia.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

On tärkeää varmistaa, että hiilineutraaliustavoite vuoteen 2035 kirjataan lakiin, mutta tämän on oltava vain välitavoite, jonka jälkeen päästöt siirtyvät pysyvästi lasku-uralle. Globaalin ilmasto-oikeudenmukaisuuden vuoksi lakiesityksen pitäisi kuitenkin ottaa huomioon myös kulutusperustaiset ja kumulatiiviset päästöt. Päästövähennystavoitteet perustuvat tuotantoperustaisiin päästöihin (53 Mt vuonna 2019), jotka ovat noin kolmanneksen pienemmät kuin kulutusperusteiset päästöt (73,4 Mt vuonna 2015). Keskittymällä tuotantoperusteisiin päästöihin vältetään mahdollisuus vaikuttaa kansalaisten hiilijalanjälkeen, joka on ollut kasvussa tällä vuosituhanella (Nissinen & Savolainen 2019, Tilastokeskus 2021). On myös otettava huomioon, että globaalilla hiilibudjetilla ja maksukykyperiaatteella Suomen globaalisti oikeudenmukainen hiilibudjetti on 79 Mt vuosille 2020–2050 (Ilmastopaneeli 2021). Tämä budjetti on jo kulutettu loppuun.

Nykyinen lain muotoilu oikeudenmukaisesta siirtymästä jää liian laveaksi. Ilmastotoimista aiheutuvat kustannukset (esimerkiksi energian hinnannousun näkyminen sähkölaskuissa) eivät saa kohdistua heikoimmassa asemassa oleviin. Kaiken ilmastolain perusteella tehtävän päätöksenteon on oltava linjassa oikeudenmukaisen siirtymän sekä yhdenvertaisuuden periaatteiden kanssa, ja periaatteiden toteutuminen tulee varmistaa tukipolitiikan keinoin. Ehdotamme tämän tavoitteen kirjaamista lakiin ja hallituksen esitykseen.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)

Kuten edellä on esittäme, ilmastolain täytyy asettaa kunnallisille viranomaisille uusi lakisääteinen tehtävä laatia kunnalliset ilmastosuunnitelmat, joiden tavoitteiden toteutumista on seurattava. Nykyisen esityksen mukaan ilmastolaki velvoittaa kuntien viranomaisia edistämään ”mahdollisuuksien mukaan” ilmastolain tavoitteita, mutta kunnan viranomaisilla ei ole velvollisuutta edes pyrkimykseen edistää ilmastolain nojalla laadittujen suunnitelmien tavoitteita. Kyseinen seikka tekee laissa säädetystä suunnitelujärjestelmästä huomattavan tehottoman.

Pykälän muotoilu jättää tällä hetkellä liikaa tilaa tulkinnalle, sillä lain mukaisia tavoitteita on edistettävä "mahdollisuuksien mukaan". Ehdotamme, että muotoilua muutetaan velvoittavaksi. Toissijaisesti jos sanamuodon velvoittavuuden kiristäminen ei ole mahdollista, hallituksen esityksessä täytyy määritellä tiukat reunaehdot ilmastolain ja sen nojalla laadittujen ilmastosuunnitelmien tavoitteista poikkeamiseksi niin, että varmistetaan tavoitteiden tehokas toteutuminen intressipunninnan (kuten taloudelliset intressit vs. ilmastonmuutoksen hillintä) jälkeenkin. "Mahdollisuuksien mukaan" -ilmausta täytyy siis tulkita tiukasti, eivätkä taloudelliset intressit ole kelvollinen syy poiketa tavoitteista. Kuntien erilaiset lähtötilanteet voidaan ottaa huomioon sallimalla harkinnanvaraisesti pidennetty toimeenpano-aika lakisääteisen velvoitteen täyttämiseksi kunnille, jotka ovat altavastajan asemassa ilmastotavoitteisiin nähden.

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

Jotta ilmastotoimien tehokas huomioon ottaminen maankäyttösektorilla voidaan varmistaa, tulee ilmaston kannalta positiivisia vaikutuksia tuottaviin toimenpiteisiin kannustaa tukitoimenpitein. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen kannalta positiivisten ekosysteemipalvelujen tarjoamisesta täytyy maksaa oikeudenmukainen, tuntuva korvaus. Kannustinjärjestelmiä (kuten YMP-tukijärjestelmää) täytyy kehittää niin, että ne ovat linjassa ilmastolaissa ja sen nojalla laadituissa suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden kanssa. Kannustimia tulee tarkastella erityisesti maa- ja metsätaloustuottajien osalta. Tehokkaiden kannustimien avulla voidaan pyrkiä varmistamaan esimerkiksi riittävät hiilinielut ja suuripäästöisten maa-alojen, esimerkiksi turvemaiden, käsittely tehokkaasti kasvihuonekaasupäästöjä vähentävin menetelmin.

Pykälässä 10 mainittu kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelman laatimisaikataulu on liian lavea. Suunnitelman laatiminen joka toinen vaalikausi ei ole riittävä toimenpide. Suunnitelma täytyy laatia vähintään kerran vaalikaudessa, sillä ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat vaikeasti ennustettavissa ja tieto niistä lisääntyy jatkuvasti. Suunnittelujärjestelmä on nykyisellään puhtaan ohjeellinen, mikä ei velvoita yksityistä sektoria noudattamaan sitä. Velvoittavuus täytyy ulottaa yksityiseen sektoriin myös ympäristölupamenettelyjen kautta. Ellei ilmastolain ja sen nojalla säädettyjen ilmastosuunnitelmien tavoitteita sovelleta esimerkiksi ympäristölupahakemusten käsittelyssä ja lupaharkinnan taustalla olevissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyissä, voidaan ilmastolain ohjausvaikutuksen nähdä jäävän hyvin marginaaliseksi ja tehottomaksi. Kuten Valtioneuvoston raportissa mainitaan: "Ohjeellinen [suunnittelujärjestelmä] olisi lähinnä julkisen vallan tuottamaa informaatio-ohjausta, johon ei voisi liittää varsinaisia yksityisiä toimijoita koskevia oikeusvaikutuksia." (Hildén ym. 2021). Ehdotamme, että Suomen globaalisti oikeudenmukainen hiilibudjetti (79 Mt) toimii kaikessa päätöksentässä ja ympäristölupaprosesseissa tulkintaa ohjaavana periaatteena velvoittaen näin myös yksityistä sektoria. Hiilibudjetin lisääminen ilmastolakiin yksinkertaistaisi päästöjen kehityksen seuranta ja lisäisi ennustettavuutta (Hildén ym. 2021).

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

Tämänhetkisessä ilmastolakiluonnoksessa todetaan vain: "Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista." Sanktiojärjestelmän puuttuminen ilmastolaista tarkoittaa käytännössä sitä, ettei seuraamuksia ole, jos lain asettamiin päästövähennystavoitteisiin ei päästä. Tämä seikka tekee laista tehottoman. Ollakseen tehokas ilmastolain ja sen nojalla laadittujen ilmastosuunnitelmien tavoitteiden noudattamatta jättämisestä tulee seurata sanktioita. Vakavat seuraamukset lain rikkomisesta velvoittaisivat toimijoita muuttamaan nykyisiä toimintatapojaan ja turvaisivat tehokkaammat oikeussuojakeinot kansalaisille.

Ilmastovuosikertomuksessa täytyy ilmastonmuutosta hillitsevien ja siihen sopeutuvien toimien laatimisen lisäksi analysoida, miten valtion hillinnän tai sopeutumisen kannalta ongelmalliset käytännöt ja toimet ovat kehittyneet tai miten niitä on pyritty muuttamaan. Lisäksi ehdotamme valtion budjetin ympäristövaikutusten arviointia sekä arviota valtion budjetin vaikutuksesta ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.

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

On hyvä, että lakiin on kirjattu tavoite saamelaisten ja kolttaväestön oikeuksien turvaamisesta. Nykyisenlaiset kirjaukset alkuperäiskansojen oikeuksista löyhästi velvoittavaan ilmastolakiin eivät ole riittäviä alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamiseksi. Jotta valtion toiminta olisi johdonmukaista ja oikeudenmukaista suhteessa saamelaisiin, ehdotamme alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen (ILO 169) ratifiointia. Lisäksi saamelaisten ilmastoneuvostosta on tehtävä pysyvä elin ja valtioneuvosto täytyy velvoittaa säilyttämään neuvoston lausunnoista esitetty ilmastolain nojalla laadittaviin ilmastosuunnitelmiin.

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Ilmastopuitelain nojalla tehtävissä ilmastosuunnitelmissa valittujen keinojen tulee olla linjassa luonnontieteiden kanssa. Siksi Ilmastopaneelin lausunnot tulee ottaa sitovalla tavalla huomioon ilmastosuunnitelmia laadittaessa ja tarkistettaessa.

Muutoksenhaku (22 §)

Ilmastopuitelain nojalla tehtävien ilmastosuunnitelmien on oltava valituskelposia, ja valitusoikeuden on voitava perustua myös ilmastosuunnitelmien riittävyyteen sekä toimien ristiriitaisuuteen ilmastolain tavoitteiden kanssa, eikä vain menettelyvirheisiin. Nykyisen esityksen mukaan valitusoikeus onnistuu vain menettelyvirheen perusteella. Kansalaisten oikeusturvan takaamiseksi perustuslain pykälän 21 nojalla, ilmastosuunnitelmien täytyy olla valituskelposia myös suhteessa keinoihin saavuttaa ilmastolain tavoitteet. Valitusoikeuden kannalta on otettava huomioon myös perustuslain pykälä 14.4 julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön vaikuttamismahdollisuuksia.

Ehdotamme, että ilmastosuunnitelmien on oltava valituskelposia ja muutoksenhakuun oikeuttavana perusteena täytyy olla myös hallinnollisen päätöksen ristiriitaisuus ilmastolain tai sen nojalla laadittujen ilmastosuunnitelmien tavoitteiden kanssa, jotta muutoksenhakuoikeuden voidaan nähdä olevan linjassa perustuslain 14, 20 ja 21 pykälien kanssa.

Asianosaisasemaa on vielä entisestään laajennettava. Valitusoikeus on oltava nykyisessä mainittujen järjestöjen lisäksi ihmisoikeusjärjestöillä. Asianosaisasemaa määritettäessä on lisäksi otettava huomioon tulevien sukupolvien oikeudet. Järjestöjen lisäksi valitusoikeutta tulee laajentaa myös yksittäisiin kansalaisiin, erityisesti nuoriin, jotta heillä on oikeusturvakeinoja käytettävänä ilmastonmuutoksen uhkaamien perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumisen turvaamiseksi.

Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tulkittava siten, että ilmastolain tavoitteiden saavuttaminen ja ilmastomuutoksen hillitsemiseksi suunniteltavat toimet kohdistuvat "välittömästi" erityisesti nuorten oikeuksiin ja siten heillä täytyy olla muutoksenhakukeinot käytettävänä.

Esityksen vaikutukset

Kohta esityksen vaikutuksista on epäselvä. Lausuminen koko lakiesitykseen on tehty vaikeaksi tekstin lakitekniillisyyden ja haastavien ilmaisumuotojen takia. Esimerkiksi hallituksen esityksestä tarvittaisiin selkokielineen versio.

Vaikuttavuudesta voidaan todeta muun muassa, että nykyinen esitys mahdollistaa hiilivuodot muihin maihin, joten lakiehdotuksen ei voida nähdä olevan oikeudenmukainen globaalista perspektiivistä.

Muita huomioita

Pykälän 4 tehottomuus:

Se seikka, että ilmastopuitelain nojalla laadittavia suunnitelmia ei tarvitse ottaa huomioon, kun muun lainsäädännön perusteella suunnitellaan ja päätetään kasvihuonekaasupäästöihin ja -poistumiin vaikuttavista tai sopeutumiseen tähtäävistä toimenpiteistä tekee suunnittelujärjestelmästä tehottoman lain tavoitteisiin nähden. Hallituksen esityksessä mainittu seikka, että erityislaissa täytyy olla nimenomainen maininta ilmastosuunnitelmista lisää tehottomuutta edelleen. Vaadimme, että ilmastolain tavoitteet ja sen nojalla laaditut ilmastosuunnitelmat täytyy ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa.

Ilmastopuitelain mukaisten suunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa:

"Näin ollen säännöksestä ei aiheutuisi välittömiä vaikutuksia muun lainsäädännön perusteella tehtäviin päätöksiin ja suunnitelmiin. Säännöksellä ei siten vaikutettaisi suoranaisesti esimerkiksi yksittäiseen lupaharkintaan, vaan kyseessä olisi säännös, jolla viitattaisiin erityislakien tuleviin säännöksiin. Eri alojen lakeihin voitaisiin sisällyttää viittaus tämän lain mukaisiin suunnitelmiin." (Hallituksen esitys, s. 39).

Ympäristölupamenettely on tärkeimpiä instrumentteja, joilla julkinen valta valvoo ja rajoittaa yksityisen sektorin hankkeista aiheutuvaa ympäristön pilaantumista. (Ympäristölupaan tarpeesta ja lupaviranomaisten toimivallasta on säännelty ympäristönsuojelulain 4 luvussa). Vaadimme, että

kasvihuonekaasupäästöt on otettava huomioon lupaharkinnassa ja ympäristölupamenettelyä on kehitettävä tämän varmistamiseksi.

Ilmastolain tavoitteet ja lain nojalla laaditut ilmastosuunnitelmat tulee ottaa huomioon kaikessa hallinnollisessa päätöksenteossa – myös valtio-omisteisten yhtiöiden osalta – ja tavoitteiden sekä suunnitelmien täytyy olla vähintäänkin tulkintaa ohjaavia instrumentteja. Hallituksen esitykseen olisi tärkeää saada kirjaus siitä, että suunnitelmia joko sovelletaan suoraan valtio-omisteisiin yhtiöihin tai valtion viranomaisen on periaatepäätöksensä mukaisesti varmistettava, että ilmastolain mukaisia suunnitelmia noudatetaan valtionyhtiöissä.

Päästöbudjettien käyttöönotto:

Ilmastolain vaikuttavuuden varmistamiseksi on otettava käyttöön päästöbudjetit.

“Yleisesti päästöbudjetti sisältää erikseen määrätyille aikajaksoille sallitut kasvihuonekaasujen päästömäärät ja tarvittavat nielumäärät. Päästöbudjetit voidaan asettaa osalle päästöjä tai yhteisesti kaikille päästöille ja/tai nieluille. Edelleen budjetti voi kohdistua kaikille tai valikoiduille sektoreille. Ilmastopolitiikassa päästöbudjeteilla luodaan kehykset politiikalle siten, että johdonmukaisesti voidaan vähentää ihmistoiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä ja ylläpitää tai kasvattaa nieluja erikseen sovitun päästövähennyspolun mukaan. Hiilineutraalius saavutetaan päästöbudjetin päästöjen ja nielujen ollessa yhtä suuret. [...] (Hildén ym. 2021).

Keskeisiä huomioita Hildén ym. (2021: 45):

- Ilmastolain kaltainen puitelaki sopii yleisten valtakunnallisten päästöbudjettien sääntelyn perustaksi, mutta nykyistä lakia on laajennettava selvästi oikeudellisesti toimivan budjettijärjestelmän luomiseksi.
- Nykyisenkaltainen ilmastolaki ei sovellu yksityistä sektoria koskevien, päästökaupan kaltaisten, päästöbudjettien sääntelyyn.
- Päästöbudjettien sääntelyllä voidaan varmistaa, että Suomen oma hiili- neutraaliustavoite saavutetaan samalla kun EU:ssa yhteisesti sovitut taakanjakosektorin ja LULUCF-sektorin päästötavoitteet saavutetaan Suomessa.
- Päästöbudjetti voidaan tehdä joko sitovana tai ohjeellisena koskemaan kaikkien sektorien päästöjen ja nielujen edistymistä suhteessa sovittuun päästövähennyspolkuun tai siihen voidaan sen lisäksi sisällyttää sektori- kohtaisia budjetteja.
- Päästöbudjettien vieminen käytäntöön edellyttää toimivaa, eri sektorit kattavaa suunnittelujärjestelmää ja arviointiprosessia uusine toimenpidepäivityksineen.

- Sitova budjetti on vahvempi keino varmistaa tavoitteen saavuttaminen kuin ohjeellinen budjetti, mutta se ei ole yhtä joustava reagoimaan eri sektorien päästövähennysten kustannustehokkuusmuutoksiin ajan myötä. Mitä lyhempi budjetointijakso on, sitä ohjaavampi se on, mutta samalla sen hallinnointi vaatii enemmän resursseja.

LÄHTEET:

Hildén, Mikael; Auvinen, Karoliina; Berninger, Kati; Björklund, Martin; Ekholm, Tommi; Ekroos, Ari; Huttunen, Suvi; Hyytiäinen, Kari; Kokko, Kai; Lähteenmäki-Uutela, Anu; Mehling, Michael; Perrels, Adriaan; Seppälä, Jyri; Soimakallio, Sampo; Tikkakoski, Päivi; Toivonen, Erika; Tynkkynen, Oras 2021. Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto Helsinki 2020. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-045-5> (Viitattu 5.9.2021).

Ilmastopaneeli 2021. Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset. Suomen ilmastopaneeli. Raportti 1/2021. Saatavilla https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolain-suositukset_final.pdf (Viitattu 5.9.2021).

Nissinen, Ari & Savolainen, Hannu 2019. Julkisten hankintojen ja kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjälki ja luonnonvarojen käyttö - ENVIMAT-mallinnuksen tuloksia. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15/2019. <http://hdl.handle.net/10138/300737>

Tilastokeskus 2021. Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2021. Saatavilla https://www.stat.fi/static/media/uploads/yymp_kahup_1990-2020_2021_23462_net.pdf (Saatavilla 5.9.2021).

Levlin Theo
Climate Move