HE 27 /2021 vp
Suojeluasiantuntija Hanna Aho
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
YmV 16.3.2022

HE 27/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta lausua ja toteaa seuraavaa:

Uusi ilmastolaki on selvä parannus nykyiseen ilmastolakiin. Esitys vahvistaa Suomen ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Lakiesityksen myötä Suomi edistää Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

Uuden ilmastolain yhteydessä on tärkeää varmistaa, että ilmastopolitiikka on yhdenmukaista kestävän kehityksen, reilun siirtymän, muiden ympäristötavoitteiden ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kanssa.

Luonnonsuojeluliiton keskeiset huomiot:

- Päästövähennystavoitteita on tiukennettava ja vuodelle 2035 tarvitaan sitova päästövähennystavoite.
- Hiilinieluille tarvitaan numeeriset tavoitteet vuosille 2030, 2035, 2040, 2045 ja 2050.
- Hiilibudjetit olisivat tehokas lisätoimi, jolla varmistettaisiin ettei hiilibudjetti ylity vuosittaisista heilahteluista huolimatta.
- Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on laadittava kerran vaalikaudessa.
- Ilmasto- ja energiastrategia on tuotava osaksi ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää.
- Kulutusperäiset päästöt on otettava mukaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan.
- Ilmastopoliittisten suunnitelmien tulee kattaa myös kansainvälinen ilmastorahoitus.
- Kaikissa ilmastosuunnitelmissa on arvioitava toimien vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden lisäksi vesistöihin, virkistykseen ja maankäytön suunnitteluun.
- Viranomaisilla ja hallituksella tulee olla velvollisuus kuulla Suomen ilmastopaneelia ennakkoon eri ilmastopoliittisissa prosesseissa erityisesti valtiontalouden suunnitelman, ilmastovuosikertomuksen ja kansallisten ilmastosuunnitelmien valmistelussa.
- Ilmastopoliittisista suunnitelmaluonnoksista tulee pyytää lausunto Suomen luontopaneelilta, jotta suunnitelmien yleiset vaatimukset (8 §) voidaan luotettavasti täyttää.
- Ilmastopoliittiset suunnitelmat (ilmasto- ja energiastrategia, KAISU ja MISU) tulee tuoda lausunnoille samanaikaisesti, jotta sidosryhmillä on mahdollisuus saada kokonaiskuva toimien riittävyydestä.
- Kansalaisten osallistamisen ja kuulemisen on oltava avointa, oikea-aikaista ja tasapuolista kaikkien ilmastopoliittisten suunnitelmien valmistelussa.
- Uuden ilmastolain keskeinen puute on muutoksenhaun ja kuntien ja alueiden ilmastotyön edistämisevelvollisuuden puuttuminen. Eduskunnan on edellytettävä näiden lisäysten pikaista valmistelemista ja tuomista eduskunnan hyväksyttäväksi kuluvan vaalikauden aikana.

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet

Ilmastolaissa on varmistettava, että Suomen ilmastotoimet ovat Pariisin sopimuksen ja 1,5 asteen kuumenemisrajan mukaiset. Ilmastolakiesityksessä vuodelle 2030 esitetään 60 prosentin päästövähennystä ja vuodelle 2040 80 prosentin päästövähennystä vuoden 1990 tasosta. Lisäksi laissa on hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035. On hyvä, että lakiin kirjataan konkreettiset tavoiteluvut. Ehdotukset perustuvat Suomen ilmastopaneelin laskelmiin maksukyvyn periaatteen mukaisesti. Ollakseen Pariisin sopimuksen mukainen ja huomioidakseen Suomen historiallisen vastuun kuumenemisesta, vuoden 2030 päästövähennystavoitteen tulisi olla 65 prosenttia. Ilmastolakiin tulisi lisäksi kirjata päästövähennystavoite vuodelle 2035.

Esityksestä puuttuu erillinen numeerinen tavoite hiilinieluille. Suomen ilmastopaneeli on ehdottanut hiilinieluille vähimmäistavoitetta 21 Mt CO2-ekv. vuoteen 2035, jotta hiilineutraaliustavoite saavutetaan.[1] Ehdotus perustuu 79 Mt kokoiseen hiilibudjettiin vuosina 2020-2050, hiilinielujen historialliseen tasoon ja siihen, että hiilinielujen taso ei tätä ennen keskimäärin eroa tavoitetasosta.

Päätöksentekijöitä sitovat hiilinielutavoitteet ovat päästövähennystavoitteen jälkeen toiseksi tärkein keino saavuttaa hiilineutraaliustavoite ja ne ovat välttämättömiä jotta Suomi voi edetä kohti hiilinegatiivisuutta. Suomen ilmastopaneeli on huomauttanut, että hiilibudjetin mukaisessa päästövähennysurassa on otettava huomioon se, että mitä alempana LULUCF-sektorin nettonielu on suhteessa tavoitetasoon -21 Mt CO2, sitä suurempi päästövähennys tarvitaan mentäessä ajassa eteenpäin. 2010-luvulla hiilinielujen taso on ollut tavoitetasoa pienempi. *Ilmastopaneeli varoittaa myöskin, että ennusteeseen nähden nettonielun kasvattamisentarve on keskimäärin runsaat 8 $MtCO_2$-ekv.* Hiilinielukuilun kurominen umpeen vaatii nopeita politiikkatoimia. **Suomen ilmastotavoitteet vaarantuvat ilman selkeää ilmastolakiin kirjattua tavoitetta hiilinielulle ja tavoitetason alituksen myöhempiä tavoitteita korottavaa vaikutusta.**

Nielutavoitteen asettelussa tulee huomioida, etteivät päästöt ja nielut ole suoraan vaihdettavia (yhteismitallisia), ja että Pariisin sopimuksen mukaan hiilineutraalisuuden tulee perustua ihmisperäisiin lisäisiin nieluihin. Suomen maankäyttösektorin luonnollisten hiilinielujen (metsät, maatalousmaat ja hoidetut kosteikot) tasaista kasvua on tuettava.

Jotta hiilineutraalius ja sen jälkeen hiilinegatiivisuus varmasti saavutetaan, nieluihin liittyvät epävarmuudet on huomioitava nielutavoitteessa korjauskerrointa soveltaen Suomen ilmastopaneelin suosituksen mukaisesti. Nielujen on siis oltava vuonna 2035 huomattavasti päästöjä suuremmat. Hyvä tavoitetaso on 40 miljoonan tonnin nettonielu, joka on saavutettavissa tehokkailla toimilla, kuten mestäkatoa hillitsemällä, turvemaita ennallistamalla ja metsien hakkuita maltillistamalla. Kunnianhimoinen nielutavoite kirittäisi päästövähennyksiin maankäyttösektorilla, kannustaisi lisäisten luonnon hiilinielujen luomiseen ja rakentaisi perustaa hiilinegatiiviselle loppuvuosisadalle.

Vuonna 2050 Suomen päästöjen tulee olla merkittävästi pienemmät kuin hiilinielut. Ilmastopaneeli on ehdottanut Suomen päästövähennystavoitteeksi 90-95% vuodelle 2050. Elokuussa 2021 julkaistun IPCC:n raportin mukaan vuonna 2050 koko maailman pitää olla nettonollatilanteessa: ihmisten aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen on oltava korkeintaan yhtä suuret kuin ihmisten luomat hiilinielut. Suomen vastuu on globaalia keskiarvoa selvästi suurempi. Koska nieluihin ja nielujen kehittymiseen liittyy epävarmuutta, on

1 https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolain-suositukset_final.pdf

vuonna 2050 tavoiteltava mahdollisimman suurta päästövähennystä vuoden 1990 verrattuna. **Numeerinen hiilinielutavoite vuodelle 2050 olisi myös tarpeen.** Maksukyvyn perusteella nielujen tavoitetason tulisi olla noin 37 Mt (jos taustataso on 14Mt) ja lähes 60 Mt historiallisen periaatteen mukaan.[2] Mitä nopeammin päästöjä saadaan vähennettyä ja hiilinieluja vahvistettua, sitä pienempi on vuoden 2050 hiilinielutavoite.

Päästövähennystavoitteita pitää pystyä lain puitteissa päivittämään uuden ilmastotiedon valossa. Lain aikahorisontti on pitkä, ja tulevina vuosina ja vuosikymmeninä voi nousta esiin tarve tiukentaa vuosien 2040 ja 2050 tavoitteita. **Lain tuleviin jatkovalmisteluihin on sisällytettävä hiilibudjetit.** Ne takaavat nielujen vähimmäistasot ja antavat selvän signaalin kaikille yhteiskunnan toimijoille, kuinka paljon päästöjä on vähennettävä, jotta pysytään hiilibudjetin puitteissa. Ilmaston näkökulmasta se päästöpolku, jolla pistemäisiin tavoitteisiin päästään on merkittävä, sillä päästöjen vaikutus ilmastoon on kumuloituva.

Suunnittelujärjestelmä

Ilmastopoliittisten suunnitelmat on valmisteltava yhtäaikaisesti, jotta niiden arvoiminen ja yhteisvaikutusten arviominen on helpompaa. Tällä hallituskaudella keskipitkän aikavälin ilmastopoliittinen suunnitelma KAISU ja maankäytön ilmastosuunnitelma tulevat lausunnoille eriaikaisesti, joten kokonaisuuden hahmottaminen ja sen riittävyyden arvioiminen on haastavaa sidosryhmien näkökulmasta. Myös ilmasto- ja energiastrategian valmistelu etenee eri aikaan. Sen valmistelu tulisi saattaa osaksi ilmastolakia (7 §). Kaikissa ilmastosuunnitelmissa on arvioitava toimien vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden lisäksi vesistöihin, virkistykseen ja maankäytön suunnitteluun. Ilmastopoliittisista suunnitelmaluonnoksista tulee pyytää lausunto Suomen luontopaneelilta (13 §), jotta suunnitelmien yleiset vaatimukset (8 §) voidaan luotettavasti täyttää.

On hyvä, että maankäyttösektorin ilmasto-ohjelma (MISU) tulee osaksi suunnittelujärjestelmää. Maankäyttösektorin ilmasto-ohjelmassa tulee sopia toimia hiilinielujen ja -varastojen vahvistamiseksi ja lisäisten nielujen luomiseksi. Tulevat hallitukset tulisi ilmastolaissa vähintäänkin velvoittaa asettamaan oma numeerinen hiilinielutavoitteensa osana MISUa. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on laadittava kerran vaalikaudessa.

Kulutusperäiset päästöt on otettava mukaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan. Esityksen mukaan kulutusperäisiä päästöjä tarkastellaan keskipitkän aikavälin suunnitelmassa tarpeen mukaan, mutta velvoitetta ei ole. Kulutusperäisten päästöjen kehitystä olisi tärkeää tarkastella keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa säännöllisesti. Lisäksi ilmastosuunnitelmassa on esitettävä keinoja, joilla kulutusperäisiä päästöjä voidaan vähentää. Tämä on tärkeää, koska suomalaisten kulutusperäiset päästöt ovat suuremmat kuin Suomen alueperäiset päästöt eli viralliset kasvihuonekaasupäästöt.

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus

Ilmastovuosikertomusta tulee kehittää niin, että se mahdollistaa helpon ja ymmärrettävän tavan seurata ilmastopoliittisten toimenpiteiden riittävyyttä suhteessa 1,5 asteen kuumenemisrajaan. Vuosikertomukseen tulee sisällyttää kaikki sektorit, mukaan lukien maankäyttösektori ja päästökauppasektori sekä kulutuksemme aiheuttamat päästöt (ml. kansainvälinen laiva- ja lentoliikenne) ja kansainvälinen ilmastorahoitus. Raportoinnissa tulee myös vahvistaa ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen kustannusten käsittelyä.

2 https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/10/Finlands-globally-responsible-contribution_final.pdf

Ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää yhteenveto ilmaston kuumenemisen viimeisimmistä vaikutuksista Suomessa ja maailmalla.

Suomen ilmastopaneelin rooli neuvoa-antavana asiantuntijana, eduskunnan rooli ilmastopolitiikan ohjaajana ja seuraajana sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen ovat olleet ilmastolain vahvuus ja tätä on kehitettävä edelleen. Jotta vahvan ilmastopolitiikan tuki säilyy kansalaisten keskuudessa, politiikkatoimia on valmisteltava avoimesti ja parhaaseen tietoon perustuen. Ilmastolaissa on varmistettava osallisuus ja määriteltävä velvollisuus julkisiin kuulemisiin hallituksen ilmastopoliittisten suunnitelmien ja tiekarttojen valmistelussa, EU-lainsäädännön mukaisissa prosesseissa, kuten metsien käytön vertailutason esityksessä ja varmistettava kansalaisten riittävä tiedonsaanti päätösten perusteista selkokielisesti. **Tällä hetkellä osallistumismahdollisuudet ovat epätasaiset ja ministeriöstä riippuvaiset.**

Suomen ilmastopaneelin roolin vahvistaminen

Riippumattoman ilmastopaneelin tulee toimia hallitusta ohjeistavana tieteellisenä elimenä, joka arvioi ilmastopolitiikan ja lainsäädännön kehitystä, toimeenpanoa ja riittävyyttä suhteessa 1,5 asteen kuumenemisrajaan tieteelliseen tietoon perustuen. **Viranomaisilla ja hallituksella tulee olla velvollisuus kuulla paneelia ennakkoon eri ilmastopoliittisissa prosesseissa erityisesti valtiontalouden suunnitelman, ilmastovuosikertomuksen ja kansallisten ilmastosuunnitelmien valmistelussa.** Paneelin lausunnot liitetään valtiontalouden suunnitelman, ilmastovuosikertomuksen sekä kansallisten ilmastosuunnitelmien liitteiksi. Paneelin toiminnalle on taattava riittävät resurssit valtion budjetissa. Ilmastopaneelin jäsenten on oltava omilla aloillaan aktiivista ja korkeatasoista tutkimusta tekeviä henkilöitä ja edustettava monipuolisesti luonnontieteellisiä ja yhteiskuntatieteellisiä tieteenaloja. Jäsenten tulee olla riippumattomia poliittisesta ohjauksesta. Ilmastopaneelin kokoonpanosta, tehtävistä ja roolista tulee päättää tähän tarkoitukseen perustettavassa yhteiselimessä, jossa on edustus valtioneuvostosta sekä tutkijayhteisöstä.

Tärkeät ja puuttuvat - kuntien edistämisvelvoite ja muutoksenhaku

Muutoksenhaku ja kuntien ja alueiden ilmastotyön edistämisevelvollisuus ovat molemmat tärkeitä lisäyksiä ilmastolakiin, joita ilman tämä uusi ilmastolakimme jää puutteelliseksi. Monet ilmastopäätökset tapahtuvat kunnissa (mm. liikkenne, asuminen, nielut), joten edistämisvelvollisuuden avulla varmistettaisiin osaltaan ilmastolain mukaisten tavoitteiden saavuttaminen. Muutoksenhaun osalta taas valitusmahdollisuuden puute jättää ilmastotavoitteiden juridinen sitovuus jää hataraksi.

Tämän lisäksi, valtio-omisteiset yhtiöt tulee velvoittaa raportoimaan ilmastoriskeistä, laatimaan ilmastosuunnitelmat ja asettamaan tieteenmukaiset päästövähennystavoitteet.

Muita huomioita

Ilmastolain tulee koskea myös kansainvälistä ilmastorahoitusta. Kansallisiin ilmastosuunnitelmiin tulee sisällyttää lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteet Suomen kansainväliselle ilmastorahoitukselle ja ilmastovuosikertomuksessa tulee seurata rahoituksen määrää, laatua ja kriteerejä parhaiden kansainvälisten standardien mukaisesti.

On tärkeää, että ilmastolain tavoitteet näkyvät myös selkeinä velvoitteina erityisesti ympäristölainsäädännössä. Tavoitteiden on ohjattava lupaehtoja ja muita ympäristövaikutuksia arvioivia ohjauskeinoja.

Ilmastotoimet on toteutettava oikeudenmukaisesti. Tarvitaan toimia, jotta ilmastoteot eivät lisää eriarvoistumista. Reilu ilmastopolitiikka tarvitsee vastuuministerin, joka huolehtii reilun siirtymän ohjelman valmistelusta yhteistyössä muun ilmasto- ja energiapoliittisen ministerityöryhmän kanssa. On siis yksilöitävä, kuuluuko vastuu esim. ilmastoministerille, elinkeinoministerille, opetusministerille vai työministerille. Haavoittuvaiset ryhmät ja toimialat tulisi tunnistaa ja räätälöidä toimia myös alueellisesti. Reilun siirtymän toteuttamiselle tulee laatia indikaattorit ja näitä tulisi seurata osana ilmastovuosikertomusta.

Lisätietoja

suojeluasiantuntija Hanna Aho, puh. 040 628 9495, hanna.aho@sll.fi

suojeluasiantuntija Anna Ikonen, puh. 0444914269, anna.ikonen@sll.fi