Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi (HE 27/2022 vp)

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Raisa Mäkipää

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Ilmastolaissa säädetään ilmastopolitiikan suunnittelusta ja seurannasta sekä asetetaan pitkän aikavälin päästövähennystavoite. Lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa. Lain ohjausvaikutus perustuu ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään, joka määrittää kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen tarkemmat tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään kuuluu voimassa olevan ilmastolain mukaan kolme ilmastopolitiikan suunnitelmaa: keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumissuunnitelma sekä pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Laissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista, laajennettaisiin ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä koskemaan maankäyttösektoria sekä täsmennettäisiin sääntelyä. Uuden lain keskeisenä tavoitteena olisi varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035. Vuoden 2035 jälkeen tähdättäisiin hiilinegatiivisuuteen vähentämällä edelleen päästöjä ja vahvistamalla nieluja. Lakiin lisättäisiin näiden tavoitteiden ohella päästövähennystavoitteet vuosille 2030 (≥60 %), 2040 (≥80 %) ja 2050 (≥90 %). Ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä laajennettaisiin maankäyttösektoriin, jolle tulisi laatia ilmastosuunnitelma vähintään joka toinen vaalikausi. Samanlainen aikajänne koskisi jatkossa myös sopeutumissuunnitelman valmistelua.

2 Lausunto

Selvitys tarkasteli ilmastolain päivityksen vaikutuksia hyvin ja kattavasti, ottaen huomioon ilmastovaikutusten lisäksi muut ympäristövaikutukset sekä taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Eri tahoille on annettu huomattavan hyvät mahdollisuudet antaa lakiesityksestä palautetta ja lakiesitys tavoittelee avoimuuden edelleen lisäämistä ilmastopolitiikassa. Myös erityisryhmien, kuten saamelaiset ja nuoret, osallistumismahdollisuuksia on huomattavasti lisätty. Lain päivitys on tarpeen, sillä ilmastonmuutoksen hillintä on yhä kiireellisempää, ja vaatii eri hallinnonalojen saumatonta yhteistyötä. Nykyistä kattavampi ilmastopolitiikan suunnittelukehikko on tervetullut uudistus. Luonnonvarakeskus näkee tarpeellisena erityisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman lisäämisen ilmastolakiin. On hyvä, että on tunnistettu tarve ja mahdollisuus vahvistaa maankäyttösektorin nettonielua sektorin päästöjä vähentämällä. Päästöt eivät ole vähentyneet, mikä on osoitus siitä, että nykyinen maankäytön ohjaus ei ole riittävää. Selvityksessä on myös tunnistettu bioenergian lisääntyvän käytön mahdollinen vaikutus metsien hiilinieluun. Nettonielun vahvistaminen

vaatiikin erityisiä toimia, jotka voidaan sisällyttää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan. Tehokasta kokonaissuunnittelua ja toimia tarvitaan erityisesti vähentämään päästöjä suuripäästöisiltä ojitetuilta turvemailta, jotta voidaan puskuroida hakkuiden vaihtelun vaikutusta nettonieluun. Laissa ei asetettaisi nielun vahvistamiselle määrällistä tavoitetta, mutta mainitaan EU:ssa valmisteltava säätely, joka tulee asettamaan myös Suomen maankäyttösektorin hiilinielulle tavoitteita. EU on menossa raportoinnissa kohti LULUCF-sektorin ja maatalouden KHK-raportoinnin yhdistämistä (AFOLU agriculture, forestry and land-use), mikä tukisi maatalouteen liittyvien ilmastotoimien vaikutusten seurantaa. Nyt maatalouteen liittyviä päästöjä raportoidaan sekä taakanjakosektoriin kuuluvalla maataloussektorilla että LULUCF-sektorilla.
Ilmastolain 6§ esitetty määritelmä nielulle ei ole ilmastopolitiikan yhteydessä käytettynä oikea. Määritelmässä todetaan nieluksi prosessi, joka sitoo kasvihuonekaasun ilmakehästä. Fotosynteesi on prosessi, joka sitoo hiilidioksidia, mutta hiilinielu ei tarkoita sitä, koska samanaikaisesti kasvin ylläpitohengitys tuottaa hiilidioksidia. Oleellista on hiilivaraston muutos. Muitakin kasvihuonekaasuja (CH4 ja N2O) ekosysteemi voi sekä tuottaa että kuluttaa, mutta niitä ei ilmastopolitiikassa käsitellä hiilidioksidin tavoin varastojen kautta, joten nielun voisi laissa hyvin määritellä hiilinieluksi. Oikea määritelmä hiilinielulle on ”kasvava hiilen varasto”. Varasto voi olla ekosysteemi, mutta myös esimerkiksi kuolleen puun tai karikkeen varasto, joka ei kirjaimellisesti ”sido” hiiltä, mutta varasto karttuu, jos ainesta tulee tähän ositteeseen enemmän kuin sitä hajotetaan.
Lain 12§:ssä todetaan, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa esitetään tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä. Ilmastosuunnitelmassa olisi tarpeellista esittää myös arvio tietojen epävarmuudesta sekä suunnitelma kasvihuonekaasujen päästö- ja poistuma-arvioiden epävarmuuden pienentämisestä mikä tukisi ilmastotoimenpiteiden vaikutusten seurantaa. Myös 18§:ssä, joka koskee ilmastovuosikertomusta, säädetään että ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää 1) tiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä, sekä 2) arvio nykyisten ja tulevien toimien riittävyydestä. Näiden lisäksi olisi tarpeellista sisällyttää ilmastovuosikertomukseen KHK-inventaarion kattavuuden ja epävarmuuden arviointi sekä suunnitelma seurantamenetelmän (ao. inventaarion) kehittämistoimet. Maankäyttösektorin ja maatalouden suunnitellut ja toteutetut päästövähennystoimet eivät täysimääräisesti tule näkymään KHK-inventaariossa, jos päästöjen ja poistumien laskentamenetelmiä ei kehitetä ja täydennetä.
Laissa asetettaisiin valtioneuvostolle vaatimukset seurata ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista ja päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Laki ei kuitenkaan määrittele tarkkaan tilannetta, missä lisätoimia tarvitaan. Lain ohjausvaikutus vahvistuisi, jos se määrittelisi konkreettisemmin millaisessa tilanteessa lisätoimien suunnitteluun tulee ryhtyä. Selvityksessä todetaan, että muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön ei ole vielä sisällytetty viittauksia ilmastolakiin. Muu lainsäädäntö ja politiikkaohjaus voi kuitenkin merkittävästi edistää ilmastolain tavoitteiden saavuttamista, joten tämä on tärkeää huomioida tulevissa sääntelyn muutoksissa. On hyvä, että käytännöksi on jo otettu ilmastovaikutusten arviointi osana normaalia lainvalmistelua.

3 Lausunnon tiivistelmä

Ilmastolain päivitys on tarpeellinen uudistus, ja siihen on sisällytetty pääsääntöisesti oikeat asiat. Erityisen tarpeellinen uudistus on maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma, joka edistää sekä Suomen oman hiilineutraalisuustavoitteen että EU:n maankäyttösektorin kiristyvien ilmastotavoitteiden saavuttamista. Tarkennusta lakitekstissä tarvittaisiin erityisesti hiilinielun määritelmään ja sen määrittelyyn, milloin valtioneuvoston tulee reagoida lisätoimien tarpeeseen, jos Suomi ei ole tavoitellulla päästövähennyspolulla. Tutkimustiedon lisääntyessä on tarkoituksenmukaista kehittää, tarkentaa ja täydentää myös päästöjen ja poistumien raportointimenetelmiä, jotta uusien ilmastotoimenpiteiden kaikki vaikutukset tulevat laskennassa huomioiduiksi.

Luken lausunnon valmistelivat tutkimusprofessorit Raisa Mäkipää ja Kristiina Lång

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 15.03.2022 klo 13:11:21.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Raisa Mäkipää

Liitteet:

Tiedoksi: