HE 27/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi. Liikenne- ja viestintävaliokunta, 17.3.2022

Suomen ilmastopaneeli
Ari Ekroos, Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, sihteeristö Marianne Leino & Sally Weaver

Suomen ilmastopaneelin pääasialliset näkemykset

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 esitys ilmastolaiksi on onnistunut.

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.

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.

Ilmastolain mukaisen ilmastopolitiikan seurannan kannalta keskeinen haaste on edelleen ilmastosuunnitelmien ja ilmastovuosikertomuksen linkitys, sekä se, miten hallitusta koskeva lisätoimienantovelvoitekynnys ylittyy. Valitettavasti näihin haasteisiin esitys ei täysin onnistu vastaamaan, vaikka useat lausunnonantajat kiinnittivät huomionsa tähän epäkohtaan. Seurannan objektiivisuutta voitaisiin vahvistaa sisällyttämällä eduskunnalle annettavaan ilmastovuosikertomukseen tieteellinen arvio tavoitteessa edistymisestä. Lisäksi voitaisiin edellyttää hallituksen vastausta tieteelliseen arvioon. Tämä edistäisi arvion perustumista parhaaseen saatavissa olevaan tieteelliseen tietoon 16 § 2 momentin mukaisesti. Ilmastovuosikertomuksesta voitaisiin myös edellyttää tehtävän valtioneuvoston nimenomainen päätös, mikä mahdollistaisi valtioneuvoston arvion haastamisen tarvittaessa muutoksenhakuteitse. Tämä lisäisi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ilmastopolitiikan vaikuttavuuden seurannassa.

Ilmastopaneeli on esittänyt suosituksena lain uudistamiseksi päästövähennys- ja nettonielutavoitteiden osalta raportissa Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nettonielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset (Ilmastopaneeli, 2021a[1]) ja suunnittelu ja seurantajärjestelmän osalta muistiossa Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. (Ilmastopaneeli 2021b)[2].

Hallituksen esitys ilmastolaiksi tulee poikkeuksellisesti kahdessa osassa. Tämän esityksen lisäksi tulee vielä osiot kuntien ilmastotoimista ja muutoksenhausta. Tällainen menettelytapa on poikkeuksellinen. Se, että kuntien mahdolliset velvollisuudet eivät ole tiedossa, vaikeuttaa kokonaisuuden arviointia jossain määrin. Muutoksenhakua koskevien säännösten puuttuminen

---

[1] Suomen ilmastopaneeli, 2021a. Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2021. Saatavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolainsuositukset_final.pdf

[2] Suomen ilmastopaneeli, 2021b. Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. Suomen Ilmastopaneelin julkaisuja 1/2021. Saatavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wpcontent/uploads/2021/06/Ilmastolain-suunnittelu-ja-seurantajarjestelma_muistio_final.pdf

vaikeuttaa kokonaisarvion lisäksi myös arviota siitä, täyttääkö ehdotus oikeusturvaa koskevat vaatimukset (PL 21 §).

Tavoitteet, hiilineutraalius ja määritelmät

Päästövähennystavoitteet (vähintään -60 % 2030 mennessä, vähintään -80 % 2040 mennessä ja vähintään -90 % päästövähennys pyrkien -95% 2050 mennessä) ovat linjassa Suomelle globaalisti reilun fossiilisten ja prosessiperäisten päästöjen vähentämisen näkökulmasta.

Hiilineutraalisuustavoitteen kannalta on ongelmallista, että nettonielulle ei lakiin ei ole ehdotettu sisällytettäväksi numeerista tavoitetta. Ilmastopaneeli suositti[3] 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.

Sopeutumistavoite on määritelty ilmastolakiin niin, että ”kansallisin toimin sopeudutaan ilmastonmuutokseen edistämällä ilmastoriskien hallintaa ja ilmastokestävyyttä”. Sopeutumistavoitteeseen voitaisiin sisällyttää vielä sopeutumiskyvyn nosto, jolloin 2 § 4) voisi olla: ”kansallisin toimin sopeudutaan ilmastonmuutokseen edistämällä ilmastoriskien hallintaa, sopeutumiskyvyn vahvistamista ja ilmastokestävyyttä”.

2§:ssa vaaditaan Suomen omien tavoitteiden tiukentamista kansainvälisten sopimusten ja EU: lainsäädännön kanssa linjaan, jos ne ovat kansallisen lain tavoitteita tiukemmat. Hallituksen esityksessä todetaan, että lausuntopalautteen perusteella sopeutuminen on aiemmasta luonnoksesta poiketen rajattu säännöksen ulkopuolelle. Tätä perustellaan sillä, että sopeutumisen tavoitteiden tiukkuuden mittaaminen ja arvioiminen on vaikeampaa kuin muiden 2 §:n 1 momentin tavoitteiden arvioiminen. On totta, että sopeutumisen tavoitteiden arvioiminen vaatii enemmän tulkintaa, mutta se ei saisi olla esteenä ilmastolakiin tehtäville kirjauksille, joilla pyritään takaamaan ilmastotoimien jatkuvuutta, johdonmukaisuutta ja varautumaan tuleviin kehityskulkuihin.

Määrittelyitä voisi lisätä ilmastolain tavoitteiden selkiyttämiseksi. Tavoitteiden kannalta olennaisia määrittelyitä, jotka puuttuvat ovat

- Maankäyttösektorin päästöt
- Maankäyttösektorin nielu ja nettonielu
- Teknologinen nielu
- Hiilineutraalius
- 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 ilmastosopimuksen mukaisessa kasvihuonekaasuinventaariossa mukana olevat päästöt ja nielut ovat yhtä suuret.

---

[3] Suomen ilmastopaneeli, 2021a. Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2021. Saatavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolainsuositukset_final.pdf.

→ 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.

Ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä

Ilmastolaissa olevat ilmastosuunnitelmat ovat pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma; keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on tervetullut lisä täydentämään ilmastosuunnitelmat kattamaan kaikki yhteiskunnalliset toiminnot. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän keskiössä tulisi olla kuitenkin 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.

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.

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.

Muita huomioita liikenteen osalta

Liikenteen päästövähennysten osalta ilmastolain kannalta olennaista ovat Suomen kokonaispäästöjen vähennystavoitteet. Liikenteen päästöt kuuluvat EU:n ilmastopolitiikan jaottelussa kuitenkin taakanjakosektorille, jolle on myös erillinen päästövähennystavoite. Ilmastopaneeli arvioi, että Suomelle asetettu EU:n taakanjakosektorin tavoite (50 % vähennys verrattuna vuoden 2005 tasoon) on vaativampi taakanjakosektorille kuuluvien sektorien, kuten liikenteen, osalta kuin ilmastolain mukainen 2030 tavoite ja siihen tarvittavat kansalliset päästövähennystoimet.

Ilmastolain mukaisten suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Näin ollen liikenne- ja viestintäministeriöllä on keskeinen tehtävä taakanjakosektorin ilmastotoimien edistämisessä, hallinnonalan päästöjen muodostaessa yhä suuremman osan Suomen kokonaispäästöistä. Samoin liikenne- ja viestintäministeriöllä on merkittävä rooli vähennystoimien seurannassa, sillä sen vastuulla on toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot ilmastovuosikertomusta varten. Jotta ilmastovuosikertomus voi toimia lain tarkoittamassa merkityksessä strategisena dokumenttina, jolla seurataan ilmastotoimien vaikuttavuutta, tarvitaan myös sektoriministeriöiden suunnalta panostuksia siihen, että seuranta toteutetaan tarpeeksi laadukkaasti. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ilmastovuosikertomuksessa voitaisiin todeta, millä sektoreilla toimia ei ole toimeenpantu suunnitellusti tai mikäli toimien aikaansaama päästövähennys on arvioitua vähäisempi. Valtioneuvoston sisällä liikenne- ja viestintäministeriöllä on käytettävissään parhaimmat tiedot siitä, kuinka tehokkaita liikennesektorin ilmastotoimet ovat olleet. Lain mukaan valtioneuvoston on seurattava tavoitteiden saavuttamista ja seurannan perusteella tarvittaessa päätettävä lisätoimista. Tämän päätöksen tueksi liikenne- ja viestintäministeriön tulee huolehtia tarvittavasta tietopohjasta.