17.3.2022

Asia: HE 27/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Fingo ry:n lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo Ry kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Hallituksen esityksessä esitetään, että uudessa ilmastolaissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Suunnittelujärjestelmää laajennettaisiin niin, että jatkossa ilmastolaissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista, ja ilmastovuosikertomusta sekä ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä sekä valtion viranomaisia koskevaa edistämisvelvoitetta täsmennettäisiin. Lisäksi laissa olisi säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa.

Fingo korostaa, että **lakiesityksestä puuttuu kansainvälisen ja globaalin ilmasto-oikeudenmukaisuuden ulottuvuus**. Esityksen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmistä puuttuu erityisesti Pariisin ilmastosopimuksen mukainen kansainvälinen ilmastorahoitusvelvoite, sekä tarve sen suunnittelulle, raportoinnille ja seurannalle osana kansallista ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Lakiesitys on siten menetetty mahdollisuus säätää tämän Suomen kansainvälisen velvoitteen ohjaamisesta. Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen suuruus on tällä hetkellä lähemmäs 200 miljardia euroa vuodessa.

Mitä kansainvälisellä ilmastorahoituksella tarkoitetaan ja miksi se on Suomelle tärkeää

Kansainvälisellä ilmastorahoituksella tarkoitetaan YK:n ilmastosopimuksissa määriteltyä teollisuusmaiden, ml. Suomen, velvoitetta kanavoida kehittyville maille rahoitusta, jolla tuetaan niiden toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja sopeutumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Tarve kasvattaa ilmastorahoitusta on kirjattu YK:n ilmastopuitesopimukseen ja Pariisin ilmastosopimukseen. Glasgow'n ilmastokokouksessa 2021 sovittiin, että teollisuusmaiden tulee saavuttaa jo aiemmin asetettu 100 miljardin USD vuositavoite ilmastorahoitukselle niin pian kuin mahdollista. Nykyinen rahoitustavoite päättyy vuonna 2025, ja uudesta post-2025 ilmastorahoitustavoitteesta tullaan sopimaan vuoteen 2024 mennessä. Uuden tavoitteen tulee olla huomattavasti nykyistä 100 miljardin dollarin vuosittaista tavoitetta kunnianhimoisempi.

IPCC:n helmikuun 2022 lopulla julkaistun kuudennen arviointiraportin toinen osa osoittaa, että ilmastonmuutoksen negatiiviset vaikutukset koetaan voimakkaimmin ilmastonmuutokselle alttiimmissa kehittyvissä maissa, missä valmiudet sopeutua vaikutuksiin ovat heikoimmat. Globaalisti ilmastonmuutoksen vaikutuksille haavoittuvimmat alueet löytyvät Afrikasta, eteläisestä Aasiasta sekä Keski- ja Etelä-Amerikasta. Kehittyvät saarivaltiot ovat erityisen uhattuina. Näillä erityisen haavoittuvilla alueilla asuu 3,3 – 3,6 miljardia ihmistä.

Kansainvälinen ilmastorahoitus on teollisuusmaiden konkreettisin keino toteuttaa ilmasto-oikeudenmukaisuutta ja globaalia reilua siirtymää käytännössä. Ilmastorahoituksella voidaan tasata eriarvoistumista ja huomioida erityisesti kaikkein köyhimmät ja ilmastonmuutoksen vaikutuksille haavoittuvimmat ihmisryhmät. Ilmastorahoitus on myös keskeinen instrumentti suomalaisen ilmastopolitiikan Agenda2030-tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Suomen ilmastopolitiikka on osa laajempaa kansainvälistä ilmastopolitiikan kokonaisuutta, näin Suomen päästövähennystavoitteetkin johtuvat kansainvälisesti sovituista tavoitteista. Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus on osa Suomen ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Kuten lakiesityksen 8 §- todetaan, ”[*kansallisen ilmastopolitiikan s]uunnitelmissa on esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täyttyminen. Suunnitelmien valmistelussa on lisäksi otettava huomioon --- arviot kansainvälisen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä---” sekä ” --- ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti*”. Fingo tähdentää, että Suomea ja Euroopan unionia sitova Pariisin ilmastosopimuksen artikla 13. velvoite mobilisoida ilmastorahoitusta kehittyville maille puuttuu lakiesityksestä kokonaan. Tämän velvoitteen tärkeys osana Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä tiedetään lisääntyvän vuoden 2025 kansainvälisen ilmastorahoitusvelvoitteen päivityksen myötä.

Suomen ilmastopolitiikan johdonmukaisuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi ilmastolakiin tulisi lisätä määritelmä[1] kansainvälisestä ilmastorahoituksesta ja sen seuranta kytkeä osaksi Suomen kansallista ilmastoraportointia.

Perusteluja kansainvälisen ilmastorahoituksen sisällyttämiseksi uuteen ilmastolakiin

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi 2.6.2021 selvityksensä ”Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – ohjaus ja tuloksellisuus”. Tarkastuksessa havaittiin, että ulkoministeriöllä ei ole julkista suunnitelmaa kasvavan ilmastorahoituksen määrästä, kohdentamisesta ja tuloksellisuudesta. Lisäksi tarkastuksessa todettiin, että ilmastorahoituksen ohjaus on hajautunutta ja sen tilastointi ja raportointi on altista virheille, ja rahoituksen tuloksellisuutta koskeva tieto on puutteellista. Tämän takia VTV suositteli, että ulkoministeriö laatisi julkisen suunnitelman siitä, miten se kasvattaa ja kohdentaa Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta, perustellen siinä tehtävät valinnat, painotukset ja vaikuttamistavoitteet. Lisäksi VTV suositteli, että ulkoministeriön tulisi perustella ilmastorahoitusta koskevat päätökset myös ilmastotulosten näkökulmasta ja varmistaa, että rahoituksen tuloksia seurataan, tilastoidaan ja raportoidaan järjestelmällisesti ja yhdenmukaisesti.

Syksyn 2021 budjettiriihi totesi, että kansainvälinen ilmastorahoitus on tärkeä osa Suomen ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Budjettiriihen päätös linjasi, että ”*[k]ehitysyhteistyön määrärahaan sisältyvää ilmastorahoitusta on kasvatettu hallituskauden aikana. Vuoden 2021*

[1] Kansainvälisen ilmastorahoituksen seurannan keskeinen ongelma on ilmastorahoituksen yhteisen määritelmän puute. Tämän vuoksi kansallisella päätöksenteolla on keskeinen rooli niin kansallisen ilmastorahoituksen suunnittelun ja seurannan kehittämisen, kuin myös kansainvälisten määritelmien kehittymisen kannalta. Tämän takia Fingo ehdottaa, että lakiesityksen 6 § ”Määritelmät” alle Suomen tulisi laatia ilmastorahoitukselle määritelmä. Laissa, tai laadittavassa ilmastorahoituksen suunnitelmassa, olisi mahdollista myös täsmentää kansainvälisten ilmastosopimusten ilmastorahoituksen periaatteita, kuten ”uutuuden ja lisäisyyden” määrittely.

loppuun mennessä ulkoministeriö laatii pitkäjänteisen suunnitelman Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen tasosta ja kohdennuksista. Samassa selvitetään mahdollisuutta avata talousarvioesityksessä kansainvälisen ilmastorahoituksen arvioitua kohdentumista. Suunnitelman toteutuksesta raportoidaan eduskunnalle vuosittain ilmastovuosikertomuksen yhteydessä. Vuonna 2022 annettavaan kehityspolitiikan tulosraporttiin sisällytetään katsaus vaalikauden ilmastorahoituksen määrään, kohdentumiseen ja tuloksiin."

Ulkoministeriö on laatinut sille tehtäväksi annetun kansainvälisen ilmastorahoituksen pitkäjänteisen suunnitelman, mutta vielä 17.3. mennessä sitä ei ole julkaistu. Suunnitelman laatimisen aikana ulkoministeri järjesti yhden nk. sidosryhmätilaisuuden. Suunnitelman laadinnan prosessi on kuitenkin edennyt ministeriön sisällä, ilman että sidosryhmiä, kansalaisyhteiskuntaa tai Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta toimeenpanevia tahoja olisi osallistettu tai kuultu suunnitelmaa laadittaessa.

Tammikuussa Kehityspoliittinen toimikunta julkaisi analyysipaperin "Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus tarvitsee selkeän suunnan". Kehityspoliittinen toimikunta linjaa suosituksia yllämainitun pitkäjänteisen ilmastorahoituksen suunnitelman laatijoille: "*On tärkeää sopia menettelytavoista ja prosesseista, joilla suunnitelmaa säännöllisesti tehdään ja päivitetään. Menettelytapojen ja prosessien tulee varmistaa, että suunnitelman laatimista ohjaa kehittyvien maiden ja kaikkein haavoittuvimpien tarpeet ja että se perustuu parhaaseen tietoon. Lisäksi suunnitteluprosessin tulee olla inklusiivinen ja vahvistaa paikallista omistajuutta*." Jotta suunnitteluprosessin laatu varmistettaisiin, Kehityspoliittisen toimikunnan analyysi suosittaa eduskunnalle: "*Kansainvälisen ilmastorahoituksen ohjaamiseen tarvitaan lainsäädäntöä, joka varmistaa rahoituksen pitkäjänteiset ja johdonmukaiset kriteerit, tavoitteet sekä tason. Tämä lainsäädäntö olisi luonteva kytkeä osaksi Suomen kansallista ilmastopolitiikkaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä*."

Hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi todetaan, että ilmastolakia koskevat kirjaukset ovat osa hallitusohjelman strategista kokonaisuutta (*Hiilineutraali ja luonnon moni muotoisuuden turvaava Suomi*). Hallitusohjelma linjaa Suomen lisäävän ilmastorahoitusta osana kehitysrahoitusta ottaen huomioon osuutensa Pariisin ilmastosopimuksen ilmastorahoitusvastuusta. Lakiesityksen yleisperusteluista ei käy ilmi, onko kansainvälisten ilmastosopimusten mukaisten kansainvälisen ilmastorahoituksen sisällyttämistä osaksi ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää arvioitu samalla kun on arvioitu erilaisia suunnittelujärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoja. Esityksestä ei ilmene perusteita kansainvälinen ilmastorahoitusvelvoitteen poisjättämiselle lakiesityksestä.

Jos Suomea sitova kansainvälinen ilmastorahoituksen mobilisointivelvoite sisällytettäisiin osaksi Suomen kansallista ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta ja kirjattaisiin uudistettavaan ilmastolakiin, tämä vahvistaisi kansallisen ilmastopolitiikan koherenssia suhteessa Pariisin ilmastosopimukseen. Tällä varmistettaisiin, ettei oleellinen kansainvälinen ilmastopoliittinen velvoite pääsisi putoamaan kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisuuden viitekehyksen ulkopuolelle.

Lakiesityksen eri versioiden taustoituksissa on esitelty eri verrokkimaiden ilmastolakeja. Näistä ei kuitenkaan ilmene, että EU:n jäsenvaltioissa (Tanska, Espanja) on myös sisällytetty kansainvälinen ilmastorahoitus osaksi kansallista ilmastolainsäädäntöä.

Lakiesityksen 7 § "Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä" mukaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä muodostuu pitkän aikavälin, keskipitkän aikavälin ja maankäyttösektorin

ilmastosuunnitelmasta, sekä kansallisesta ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmasta. Fingo katsoo, että suunnittelujärjestelmien kehittäminen tulee koskea myös kansainvälistä ilmastorahoitusta, joko niin, että ilmastorahoitus sisältyy edellä mainittuihin suunnitelmiin tai muodostaa oman suunnittelujärjestelmänsä, jonka valtioneuvosta valmistelee parlamentaariseen käsittelyyn ja joka noudattaa Pariisin sopimuksen Artikla 9, momentti 5 vuorovuotuista raportointisykliä.

Tämän lisäyksen myötä myös lakiesityksen 19 § ”Viranomaisten tehtävät”-kohtaan tulee lisätä velvoite ulkoministeriölle ilmastorahoitussuunnitelman valmistelusta noudattaen Pariisin ilmastosopimuksen päätöksiä kehittyvien maiden itsemääräämisoikeudesta ja rahoituksen lisäämisestä tulevaisuudessa (etenkin Pariisin sopimuksen artiklat 3, 9, ja 10). Lisäksi ilmastorahoituksen suunnittelun tulisi perustua tieteellisiin arvioihin kansainvälisen ilmastorahoituksen tarpeista ja suunnittelun tulisi pohjautua tietoon rahoituksen tuloksellisuudesta. Suomen ilmastorahoituksen määrällinen tavoite tulisi perustua Suomen oikeudenmukaiseen osuuteensa (Euroopan unionin) kasvavasta kansainvälisestä ilmastorahoitusvelvoitteesta.

Koska ilmastorahoitusta maksetaan osana kehitysyhteistyörahoitusta, pätee siihen OECD:n kehitysavun määritelmät, kriteerit ja raportointisäännöt. Ilmastorahoituksen sisällyttämisen myötä ilmastolakia tulisi tarkastella myös kehitysyhteistyötä ohjaavia linjauksia.

Lakiesityksen taustoituksessa todetaan, että uusista ilmastotavoitteista säätämisen päämääränä on lisätä vakautta ja ennakoitavuutta ilmastopolitiikan eri toimijoille. Kansainvälisen ilmastorahoituksen suunnittelujärjestelmän ja sen keskipitkän aikavälin tavoitteiden määrittely lisäisi ennakoitavuutta ja siten helpottaisi ilmastorahoituksen toimeenpanijoiden työskentelyä. Tuloksekas ilmastotyö kehittyvissä maissa vaatii pitkäjänteistä sitoutumista ja paikallisten kumppaneiden luottamusta, mikä perustuu ennustettavuuteen niin rahoituksen kuin periaatteiden osalta.

Ilmastopolitiikan seurannasta ja kansainvälisen ilmastorahoituksen sisällyttämisestä ilmastovuosikertomukseen

15 § (Selonteko eduskunnalle) linjaa, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteot hyväksymistään ilmastopolitiikan suunnitelmista. Edellä mainitun mukaisesti myös suunnitelma koskien kansanvälistä ilmastorahoitus tulisi sisältyä tähän kokonaisuuteen, ja 16 § (Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta) alle tulisi niin ikään lisätä valtioneuvoston ilmastorahoituksen seurantaa. Ilmastorahoitus tulee etenkin olla osa ilmastovuosikertomusta (18 §), kuten 2021 budjettiriihessä päätettiinkin, mikä tulee mahdollistamaan ilmastorahoituksen ja sen tuloksellisuuden julkisen ja parlamentaarisen arvioinnin.

Lisäksi ilmastovuosikertomukseen tulisi lisätä seurantaa suomalaisten nk. kulutusperäisistä kasvihuonekaasupäästöistä, eli niistä päästöistä, jotka ovat suomalaisen kulutuksen aiheuttamia mutta Suomen kansallisten rajojen ulkopuolella tapahtuvia. Iso-Britannian ja Ruotsin tapaan Suomessa tulisi tuottaa säännöllisesti ja johdonmukaisesti tietoa kulutusperäisistä päästöistä, sekä valmistella toimenpiteitä näiden päästöjen vähentämiseksi osana pitkää ja keskipitkää ilmastosuunnitelmaa. Suomen ympäristökeskuksen mukaan Suomen kotitalouksien ja julkisen päästöt olivat vuonna 2015 noin 33 Suomen virallisesti raportoiduista päästöistä, kun nk. kulutusperäiset päästöt huomioitiin.

Suomen ilmastopaneelissa tulee olla kansainvälisen ilmastorahoituksen osaamista

Lakiesityksen mukaan säädettäisiin valtioneuvoston asettamasta ilmastopaneelista asettamisesta, jonka asettaisi valtioneuvosto, ja jossa tulisi olla edustus eri tieteenaloilta. Fingo pitää tärkeänä, että (ilmastorahoituksen lakiin sisällyttämisen myötä) ilmastopaneelissa tulee olla edustettuna kehitystutkimuksen ja -maantieteen sekä sukupuolentutkimuksen tieteenalat, sekä käytännön kehitysyhteistyön osaamista. Ilmastopaneelissa tulee olla osaamista erityisesti kehittyvien maiden hillintä- ja sopeutumistoimien toteutuksesta sekä tasa-arvoasioiden asiantuntijuutta.

Lisätietoja: Emilia Runeberg, ilmastotyön asiantuntija, emilia.runeberg@fingo.fi