Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Talousvaliokunta 28.3.2022 HE 27/2022 vp

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
Ympäristönsuojeluosasto
Hallitussihteeri Outi Kumpuvaara

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Tausta ja valmistelu

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Samalla voimassa oleva ilmastolaki (609/2015) ehdotetaan kumottavaksi. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa ilmastolain ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. Esityksen valmistelun taustalla on hallitusohjelman lisäksi myös eduskunnan lausumat koskien ilmastovuosikertomusta.

Valmistelun tukena on ollut ympäristöministeriön asettama työryhmä, joka työskenteli 16.1.2020 – 31.3.2021. Hallituksen esityksen valmistelu jatkui työryhmän työn päätyttyä virkatyönä ympäristöministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu sidosryhmien edustajia ja ilmastokysymysten luonteesta johtuen erityisen laajasti kansalaisia. Kuulemisten ja osallistamisen erityisiksi kohderyhmiksi valittiin lapset ja nuoret sekä saamelaiset. Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla 2.7—6.9.2021. Lausuntoja annettiin määräaikaan mennessä yhteensä 448 kappaletta. Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa hallituksen esityksen luonnoksesta 4.2.2022.

Keskeiset ehdotukset

Uudessa ilmastolaissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista, laajennettaisiin ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä koskemaan maankäyttösektoria sekä täsmennettäisiin sääntelyä muiltakin osin, jotta lain ohjausvaikutus vahvistuisi.

Uuden lain keskeisenä tavoitteena olisi varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035. Hiilineutraaliustavoite edellyttäisi, että vuonna 2035 raportoidut päästöt ja nielujen aikaansaamat poistumat olisivat tasapainossa siten, että päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin nielujen aikaansaamat poistumat. Vuoden 2035 jälkeen tähdättäisiin hiilinegatiivisuuteen vähentämällä edelleen päästöjä ja vahvistamalla nieluja. Hiilineutraalius- ja hiilinegatiivisuustavoitteeseen sisältyisi myös nielujen vahvistamisen tavoite. Lakiin lisättäisiin näiden tavoitteiden ohella vuodelle 2030 vähintään 60 prosentin päästövähennystavoite ja vuodelle 2040 vähintään 80 prosentin päästövähennystavoite verrattuna vuoteen 1990. Voimassa olevaan ilmastolakiin sisältyvää vuoden 2050 80 prosentin päästövähennystavoitetta päivitettäisiin niin, että vuodelle 2050 asetettaisiin vähintään 90 prosentin, pyrkien 95 prosenttiin päästövähennystavoite.

Laissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon voimassa olevan ilmastolain mukaisesti kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Suunnittelujärjestelmää laajennettaisiin maankäyttösektoriin, joten uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista säädettäisiin jatkossa ilmastolaissa. Uusi maankäyttösektorin suunnitelma tulisi laatia vähintään joka toinen vaalikausi. Samanlainen aikajänne koskisi jatkossa myös sopeutumissuunnitelman valmistelua. Ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevaan sääntelyyn, kuten sisältövaatimuksiin, tehtäisiin myös muita tarpeellisia täsmennyksiä. Jatkossa suunnitelmien valmistelussa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Päästökauppasektorin keskipitkän aikavälin suunnittelu olisi myös jatkossa ilmastolain suunnittelujärjestelmän ulkopuolella, mutta päästökauppasektoria käsiteltäisiin kuitenkin pitkän aikavälin suunnitelman sekä ilmastovuosikertomuksen yhteydessä.

Esityksessä ilmastovuosikertomusta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimuksia tarkennettaisiin verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Samalla ilmastovuosikertomus laajentuisi kattamaan uuden maankäyttösektorin suunnitelman. Myös ilmastovuosikertomuksen suhdetta seurantajärjestelmään ja lisätoimiin selkeytettäisiin.

Valtion viranomaisia koskevaa edistämisvelvoitetta täsmennettäisiin niin, että jatkossa valtion viranomaisten olisi edistettävä lain mukaisten suunnitelmien toteutumisen lisäksi lain mukaisten tavoitteiden toteutumista. Myös Suomen ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin. Lisäksi jatkossa lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena on myös varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys.

Ilmastolaissa säädettäisiin jatkossa myös saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa sekä valmistelun yhteydessä saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista. Samoin täsmennettäisiin viranomaisten kuulemisvelvoitteita suunnitelmien lausuntokierroksen yhteydessä eri saamelaistahojen osalta. Suunnitelmien valmistelun tukemiseksi perustettaisiin saamelainen ilmastoneuvosto, jonka tehtävänä olisi tunnistaa saamelaisten oikeuksien edistämisen kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2022

Vaikutukset

Esityksen velvoitteet kohdistuisivat valtion viranomaisiin eikä laki velvoittaisi suoraan yksityisiä toimijoita. Vaikutukset tarkentuvat esityksessä tarkoitetuissa ilmastopolitiikan suunnitelmissa asetettavien toimien kautta. Lain pääasialliset vaikutukset kohdistuisivat ilmastoon ja ympäristöön, talouteen, viranomaisiin ja viranomaisten tarvitsemiin voimavaroihin sekä saamelaisten oikeuksiin ja eri tahojen osallistumismahdollisuuksiin.

Esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä ilmasto- ja ympäristövaikutuksia. Esitys edistäisi ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Erityisesti uudet päästövähennystavoitteet tukisivat ilmastopolitiikan päätöksentekoa ja lisäisivät ennakoitavuutta. Hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuonna 2035 edellyttäisi merkittävää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koko jakson 2021—2035 aikana. Lisäksi tavoitteen saavuttamiseksi myös nielujen vahvistamiseen tulee kiinnittää huomiota. Tavoitteisiin pääsyn kannalta olennaista on fossiilisista energialähteistä luopuminen energiantuotannossa, teollisuudessa ja liikenteessä. Maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolakiin parantaisi edellytyksiä saavuttaa lain päästövähennyksiä ja poistumia koskevat tavoitteet. Maankäyttösektorilla on merkittävä rooli päästöjen ja poistumien kokonaisuudessa. Nielujen suuruus voi kuitenkin vaihdella vuosittain voimakkaasti riippuen muun muassa hakkuumääristä. Toisaalta päästövähennystavoitteet ja suunnitelmien mukaiset toimet saattavat lisätä tarvetta hyödyntää enenevissä määrin esimerkiksi puupohjaisia biopolttoaineita.

Esityksellä olisi välillisiä vaikutuksia kansantalouteen, yrityksiin, kotitalouksien asemaan ja julkiseen talouteen, mitkä täsmentyvät suunnitelmissa asetettavien toimien myötä. Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja se lisäisi viranomaisten voimavaratarpeita. Uudet maankäyttösektorin suunnitelmaa sekä sopeutumissuunnitelmaa koskevat tehtävät aiheuttaisivat pysyviä voimavaratarpeita maa- ja metsätalousministeriön henkilöstöresursseihin 5 henkilötyövuoden (500 000 euroa) ja lisäksi rahoitukseen 1 000 000 euron verran. Uudet ilmastovuosikertomusta, keskipitkän aikavälin suunnitelmaa sekä saamelaista ilmastoneuvostoa koskevat velvoitteet aiheuttavat ympäristöministeriölle pysyvää voimavaratarvetta henkilöstöresursseihin 1 henkilötyövuoden (100 000 euroa) ja lisäksi rahoitukseen 400 000 euron verran. Lisäksi maankäyttösektoria ja sopeutumista koskevat muutokset aiheuttavat ELY-keskusten henkilöstöresursseihin 12 henkilötyövuoden (1 200 000 euroa) voimavaratarpeen.

Vuoden 2022 voimavaratarve muodostuisi saamelaista ilmastoneuvostoa koskevasta määrärahasta (200 000 e) ympäristöministeriölle. Muilta osin määrärahatarpeet kohdistuisivat vuodesta 2023 eteenpäin.

Lisätalousarviosidonnainen esitys

Esitys liittyy vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Liite: diat