Ympäristövaliokunta

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
Ympäristönsuojeluosasto
Hallitussihteeri Outi Kumpuvaara

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnan kuulemisessa esitettyihin kannanottoihin ja valiokunnalle toimitettuihin asiantuntijalausuntoihin koskien hallituksen esitystä eduskunnalle ilmastolaiksi (HE 27/2022 vp)

Määritelmät

Ilmastolakiesitykseen sisältyviin määritelmiin on otettu kantaa useammassa asiantuntijalausunnossa. Tilastokeskus on esittänyt, että hallituksen esityksen 6 §:n 9 kohdassa olevassa *maankäyttösektorin* määritelmässä todettaisiin sen koskevan myös puutuotteita. Puutuotteet käytännössä katsotaan osaksi hallituksen esityksen mukaista maankäyttösektorin määritelmää. Ympäristöministeriö katsoo, että voisi olla tarkoituksenmukaista, että hallituksen esityksen perustelujen lisäksi maankäyttösektorin määritelmän perusteluihin liittyen todettaisiin, että ”esityksen 6 §:n 9 kohdassa tarkoitetun maankäyttösektorin määritelmä kattaa myös puutuotteet”. Ympäristöministeriö katsoo, että ei ole tarvetta muuttaa hallituksen esityksen pykälämuotoilua. On tarkoituksenmukaista, että kasvihuonekaasuinventaariossa noudatetaan ajantasaisia kansainvälisiä laskentasääntöjä, joten tämän tukemiseksi ja asian selkeyttämiseksi olisi perusteltua viitata perusteluissa puutuotteisiin osana maankäyttösektoria.

Luonnonvarakeskus katsoo, että hallituksen esityksen 6 §:n 10 kohdan *nielun* määritelmää tulisi täsmentää niin, että nielulla tarkoitettaisiin kasvavaa hiilen varastoa. Ympäristöministeriö katsoo, että voitaisiin täydentää nielun määritelmän perusteluja niin, että todettaisiin: ”Ekosysteemien kohdalla nieluna toimiminen tarkoittaa sitä, että ekosysteemin hiilivarasto kasvaa. Tätä varastonmuutokseen nojaavaa tarkastelutapaa käytetään esimerkiksi kasvihuonekaasuinventaariossa.” Tämä lisäys selkeyttäisi nielun määritelmää. Ympäristöministeriö katsoo, että hallituksen esityksen pykälämuotoilua määritelmän osalta ei ole tarvetta muuttaa.

Lain tarkoitus ja tavoitteet

Esitykseen sisältyy lain tarkoitusta koskeva säännös (1 §) sekä lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteita koskeva säännös (2 §). Oikeusministeriö on esittänyt, että lain tarkoitusta koskeva säännös sekä lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteita koskeva säännös tulisi yhdistää yhteen pykälään. Kysymys erillisten

tarkoitus- ja tavoitesäännösten tarpeellisuudesta nousi esiin myös lausuntokierroksella, jonka jälkeen kysymystä arvioitiin. Katsottiin, että kummallekin säännökselle on paikkansa esityksessä. Säännöksillä on eri luonne ja tarkoitus: tavoitesäännös painottuu pitkälti määrällisiin päästövähennystavoitteisiin sekä konkreettisiin suunnittelujärjestelmässä huomioitaviin tavoitteisiin. Tarkoitussäännöksessä säädetään yleisemmällä tasolla lain tarkoituksesta. Voidaan lisäksi todeta, että säännösten yhdistämisen myötä säännöksestä tulisi hyvin pitkä, mikä ei olisi lainvalmistelun ohjeiden näkökulmasta toivottavaa.

Päästövähennystavoitteet ja hiilineutraaliustavoite

Energiateollisuus on esittänyt, että hallituksen esityksen 2 §:n 1 momentin 2 kohta poistettaisiin. Kohdassa asetetaan päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Energiateollisuus on esittänyt tavoitteiden poistamista muun muassa sillä perusteella, että tavoitteet ovat eripariset tulevien EU-velvoitteiden ja kansallisen hiilineutraaliustavoitteen kanssa. Voidaan todeta, että esityksen päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050 on asetettu Suomen ilmastopaneelin suositusten pohjalta. Ilmastopaneelin suositukset perustuvat laskelmiin siitä, mikä on Suomen oikeudenmukainen osuus päästövähennyksistä globaalilla tasolla. EU-sääntelyn tavoitteisiin nähden uudet tavoitteet ovat kunnianhimoisempia tai niitä täydentäviä. Esityksessä ehdotetut tavoitteet eivät ole ristiriidassa EU-velvoitteiden kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriö ja MTK ry ovat esittäneet, että esityksen 2 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen viittaus poistumiin poistettaisiin. Kohdassa säädetään, että *”mikäli Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainittuja tiukempia kasvihuonekaasujen päästöjä tai poistumia koskevia tavoitteita, 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden on perustuttava niihin”*. Ympäristöministeriö katsoo, ettei ole perusteita poistaa säännöksestä viittausta poistumiin. Säännöksellä varmistetaan, että ilmastolain tavoitteet, mukaan lukien poistumia koskevat tavoitteet, eivät olisi ristiriidassa EU:n tai kansainvälisten sopimusten tavoitteiden kanssa.

Hiilikädenjälki

Ympäristövaliokunnan kuulemista asiantuntijatahoista Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari ja Climate Leadership Coalition ovat esittäneet, että Suomen hiilikädenjälki tulee ottaa osaksi ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa. Kyseiset tahot ovat muun muassa esittäneet, että ilmastolakiesityksen 18 §:ään, jossa säädettäisiin ilmastovuosikertomuksesta, tulisi lisätä vaatimus Suomen hiilikädenjäljen seurannasta.

Suomalaisyritysten tarjoamien vähäpäästöisten tuotteiden ja palveluiden merkitys voi olla merkittävä suhteessa kansallisessa kasvihuonekaasuinventaariossa raportoituihin päästöihin. Yritysten hiilikädenjälkeä on käsitelty ilmastolain nojalla annetussa ilmastovuosikertomuksessa vuonna 2021. Tarkoituksena on mahdollisuuksien mukaan jatkossakin tarkastella hiilikädenjäljen kehitystä vuosikertomuksessa. Hiilikädenjäljen laskennan metodologia on kuitenkin vasta kehitteillä, eikä näin ollen ole tarpeeksi tietopohjaa hiilikädenjäljen sisällyttämiseksi ilmastolakiin vielä tässä vaiheessa.

Kansainvälinen ilmastorahoitus

Fingo ry, WWF Suomi ja SLL ovat esittäneet, että ilmastolakiesitykseen tulisi sisällyttää säännöksiä kansainvälisestä ilmastorahoituksesta. Pariisin sopimuksen nojalla Suomella ja muilla EU-mailla on velvoite mobilisoida ilmastorahoitusta kehittyville maille. Ympäristöministeriö katsoo, että velvoite on tärkeä ja ilmastorahoituksen seurantaan on kiinnitettävä huomiota. Ilmastolaki koskee kuitenkin kansallista ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa, ja näin ollen kansainvälisen ilmastorahoituksen sisällyttäminen lakiin ei olisi täysin johdonmukaista lain tarkoituksen, tavoitteiden tai sen soveltamisalan kanssa. Ilmastorahoituksen seurantaa voidaan tehdä myös ilman, että siitä erikseen säädetään ilmastolaissa.

Oikeudenmukaisuus

Palkansaajakeskusjärjestöjen yhteisessä lausunnossa nostettiin esiin, että oikeudenmukaisen siirtymän käsite ei sisälly hallituksen esityksen pykäläehdotuksiin. Samoin palkansaajakeskusjärjestöt ehdottivat sosiaalisen ja taloudellisen oikeudenmukaisuuden kirjaamista ilmastolakiin. Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esityksen 2 §:n 3 momenttiin sisältyy voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna uutena asiana ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden tavoite, joka perustelujen mukaan kattaa myös reilun siirtymän. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ja reilua siirtymää koskevia perusteluja täydennettiin lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta. Hallituksen esityksen perusteluihin lisättiin muun muassa reilun siirtymän yhteyteen viittaus työntekijöihin ja elinkeinoelämään. Kaiken kaikkiaan oikeudenmukaisuuteen liittyviä perustelukohtia täsmennettiin lausuntokierroksen jälkeen niin, että niissä otettaisiin laajasti huomioon eri toimijat.

Uudet keinot

Joissakin asiantuntijalausunnoissa sekä valiokunnan kuulemisissa nousi esiin kysymys hiilibudjettien, hiilipörssin ja kompensaatioiden sisällyttämisestä ilmastolakiin. Uuden ilmastolain valmistelua on tukenut taustaselvitys liittyen mahdollisuuksiin vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla (Hildén ym. 2021).

Selvityksessä tarkasteltiin erityisesti hiilibudjettia, kompensaatioita ja nielujen sisällyttämistä hiilimarkkinoihin uusina instrumentteina.

Selvityksessä katsottiin, että valtakunnalliset päästöbudjetit voisivat parantaa ilmastolain ohjausvaikutusta. Samalla kuitenkin tunnistettiin, että päästöbudjetit lähtökohtaisesti perustuvat epävarmaan arvioon tulevasta kehityksestä ja päästöjen vähennysmahdollisuuksista. Hiili- tai päästöbudjetit eivät sisälly hallituksen esitykseen, mutta esityksen perusteluissa todetaan, että päästöbudjetteja voi olla tarkoituksenmukaista tarkastella tulevaisuudessa osana ilmastolainsäädännön kehitystyötä. Esitykseen sisältyvät uudet välitavoitteet toteuttavat pitkälti samaa tarkoitusta kuin päästöbudjetit.

Kompensaatiot todettiin Hildénin ym. selvityksessä tärkeiksi, mutta niitä koskevan sääntelyn sisällyttämistä ilmastolakiin selvityksessä ei suositeltu. Valtioneuvosto on teettänyt useita selvityksiä vapaaehtoisten päästökompensaatioiden nykytilasta ja mahdollisista etenemistavoista markkinan kehittämiseksi ja luotettavuuden parantamiseksi. Hankkeiden perusteella on ehdotettu asteittaista etenemistapaa, jota viedään eteenpäin valtioneuvostossa. Kesällä 2022 on tarkoitus aloittaa ohjeistuksen laatiminen liittyen ilmastoväittämiin ja vapaaehtoisten päästökompensaatioiden käyttöön. Lisäksi tullaan tarkastelemaan mahdollisia vapaaehtoisia rekisteriratkaisuja, jotka tukisivat markkinan kehittymistä ja luotettavuutta. Päästökompensaatioita ei ole tarkoituksenmukaista säännellä lainsäädännön tasolla tässä vaiheessa.

Hiilipörssillä ja laajemmin hiilimarkkinalla tarkoitetaan kauppapaikkaa, jossa toimijat voivat ostaa ja myydä päästöoikeuksia. Hildén ym. on selvittänyt erityisesti markkinoiden laajentamista hiilinieluihin. Hiilimarkkinoiden laajentaminen nieluihin voidaan periaatteessa tehdä usealla erilaisella tavalla, esimerkiksi rajaamalla tiettyihin maakäyttösektorin nieluihin. Lisäksi kyseeseen voivat tulla teknisin keinoin aikaansaadut nielut. Maankäyttösektorin ja teknisiin nieluihin liittyy erilaisia epävarmuuksia lisäisyydestä, pysyvyydestä, kaksoislaskennasta ja hiilivuodon riskistä, jolloin erityiseksi haasteeksi nousee se, miten esimerkiksi metsien hiilinielu rinnastetaan päästöyksiköiden kanssa. Markkinoiden ja seurannan kannalta on haasteellista, että maankäyttösektorin nettonielun kokoon liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Suomen kasvihuonekaasutaseen kokonaisepävarmuudesta suurin osa johtuu maankäyttösektorin nettonielun epävarmuudesta. Sen arvioitiin vuonna 2017 olleen noin ±60 prosenttia. (Tilastokeskus 2019)

Hiilimarkkinoista tai hiilipörssistä, joka sisältäisi päästökaupan yksiköihin verrattavissa olevia nieluyksiköitä, ei ole tarkoituksenmukaista säännellä lainsäädännön tasolla tässä vaiheessa.

Hallitus kuitenkin käynnistää pilottihankkeiden kokonaisuuden, joiden yhteenlaskettuna tavoitteena on merkittävä päästöjen vähentäminen ja/tai hiilinielujen kasvattaminen. Hallitusohjelman mukaisesti hiilen sidonnan ja varastoinnin markkinoita pilotoidaan kotimaassa kuitenkin siten, ettei tällä korvata

päästövähennyksiä. Tavoite ja toteutus tarkentuvat maankäyttösektorin ilmasto-ohjelman yhteydessä. Markkinaehtoisten toimijoiden toteuttaman hankekokonaisuuden tarkoituksena on löytää keinoja, joilla vapaaehtoisen kompensoinnin kautta tulevilla tuloilla voidaan jouduttaa ilmastotoimia esimerkiksi turvepelloilla, käytöstä poistetuilla turvesoilla, metsän kasvussa (lisäiset toimet) tai uusilla teknisillä hiilensidonnan keinoilla. Näin maanviljelijä, metsänomistaja tai teknologiayritys voivat saada ilmastotoimille korvauksen markkinoilta. Hankekokonaisuus valmistellaan ripeästi siten, että hankkeet ovat käynnissä vuoden 2022 aikana.

Lisäksi tavoitteena on kehittää kotimaista hiilensidontamarkkinaa ja luoda sille selkeät pelisäännöt. Käynnistetään tutkimushanke, jossa kehitetään edelleen pelisääntöjä mm. lisäisyyden, pysyvyyden ja kaksoislaskennan välttämisen takaamiseksi ja kompensaatioiden luotettavuuden ja todennettavuuden varmistamiseksi.

Suunnitelmiin liittyvät vaatimukset

Maa- ja metsätalousministeriö on esittänyt, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa koskevasta 12 §:n 2 momentista poistettaisiin kohta 3. Ympäristöministeriö katsoo, että kohta on välttämätön, jotta voidaan verrata niin sanottua perusskenaariota (momentin 3 kohta) ja niin sanottua politiikkaskenaariota (momentin 4 kohta) toisiinsa. Momentin 3 kohdan mukaisessa perusskenaariossa tulevaa päästöjen ja poistumien kehitystä tarkasteltaisiin nykyisten toimien valossa. Momentin 4 kohdan politiikkaskenaariossa tarkasteltaisiin puolestaan päästöjen ja poistumien kehitystä ottaen huomioon tulevaisuudessa toteutettavaksi suunniteltujen lisätoimien vaikutus tulevaan kehitykseen. Ympäristöministeriö katsoo, että on tarkoituksenmukaista sisällyttää molemmat tarkastelut maankäyttösektorin suunnitelmaan. Tämä olisi yhdenmukaista myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan koskevien vaatimusten kanssa, sillä vastaavanlainen sääntely sisältyisi 11 §:n 2 momenttiin.

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän kokonaisuus

Suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen liittyen on esitetty huomioita ja muutosehdotuksia. Joissain lausunnoissa esitettiin, että työ- ja elinkeinoministeriön johdolla hallituskausittain laadittu ilmasto- ja energiastrategia tulisi sisällyttää ilmastolakiin. Ilmasto- ja energiastrategia ei sisälly voimassa olevaan ilmastolakiin, eikä sitä esitetä sisällytettäväksi uuteen ilmastolakiin. Tältä osin suunnittelujärjestelmän kokonaisuus pysyisi nykyisen järjestelmän kaltaisena. Ilmastolain nojalla laadittavan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman sekä ilmastolain ulkopuolella olevan ilmasto- ja energiastrategian valmistelussa on kuitenkin tehty yhteistyötä ja hyödynnetty yhteistä tietopohjaa. Esityksen

perusteluissa on kuvailtu ilmasto- ja energiastrategian asemaa kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisuudessa.

Suomen ilmastopaneelin mukaan on ongelmallista, että päästökauppasektori ei sisälly suunnittelujärjestelmään, vaikka tavoitteet koskevat päästökaupan alaa. Päästökauppasektori sisältyy kuitenkin hallituksen esityksen 9 §:n mukaiseen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan. Myös esityksen 18 §:n mukaisessa ilmastovuosikertomuksessa tarkastellaan päästökauppasektorin päästöjä. Hallituskausittain laadittu ilmasto- ja energiastrategia tarkastelee laajemmin päästökauppasektorin päästöjä.

Ilmastovuosikertomus

Suomen ilmastopaneeli on nostanut lausunnossaan esiin, että ilmastovuosikertomukseen tulisi sisällyttää tieteellinen arvio tavoitteessa edistymisestä. Ympäristöministeriö toteaa, että ilmastovuosikertomuksessa on kyse ilmastolain mukaisesta raportoinnista eduskunnalle. Vuosikertomus kootaan vuosittain virkatyönä ympäristöministeriön johdolla. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä on eduskunnalla mahdollisuus kuulla esimerkiksi haluamiaan tieteellisiä tahoja. Kun otetaan huomioon vuosikertomuksen laatimisen tiheä aikaväli, on vuosikertomuksen raportointiluonne tarkoituksenmukaista säilyttää ilmastolaissa myös jatkossa.

Saamelainen ilmastoneuvosto

Saamelaiskäräjät on lausunnossaan esittänyt saamelaista ilmastoneuvostoa koskevaan hallituksen esityksen 21 §:ään joitakin täsmennyksiä, kuten ilmastoneuvoston toimikauden pituudesta ja neuvoston tarkemmista tehtävistä säätäminen. Näitä on tarkoitus tarkastella saamelaisesta ilmastoneuvostosta annettavan valtioneuvoston asetuksen yhteydessä ja kyseiset asiat kuuluvat asetuksenantovaltuuden piiriin.

Nuorten osallisuus

Nuorten agenda 2030 -ryhmä toteaa lausunnossaan, että valtioneuvoston tulee asettaa nuorista koostuva ja riippumaton nuorten elin ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi. Ympäristöministeriö toteaa, että osana hallituksen esityksen valmistelua arvioitiin eri tapoja vahvistaa erityisesti lasten ja nuorten osallistumista sekä vaikutusmahdollisuuksia ilmastopolitiikassa. Valmistelussa tarkasteltiin muun muassa mahdollisuutta säätää erillisestä nuorten osallistumiselimestä. Pysyvän elimen ongelmana on, että siihen pääsee osallistumaan ainoastaan rajallinen joukko henkilöitä. On tarkoituksenmukaista, että lapsia ja nuoria kuullaan monipuolisesti ja laajasti, kuten esimerkiksi koulu- tai järjestöyhteistyönä taikka verkkokuulemisissa. Ympäristöministeriö toteaa myös,

että nuoret ovat edustettuina valtioneuvoston asettamassa Ilmastopolitiikan pyöreässä pöydässä. Ympäristöministeriö katsoo, että nuorten erillisestä elimestä säätäminen ilmastolaissa ei ole tarkoituksenmukaista. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin pyritty korostamaan lasten ja nuorten kuulemisen merkitystä osana suunnitelmien valmistelua esimerkiksi 13 §:n perusteluissa.

Kulutusperäiset päästöt

Useampi asiantuntijataho on esittänyt, että kulutusperäisten päästöjen tarkastelu tulisi sisällyttää ilmastolakiesitykseen. Kansallinen kasvihuonekaasuinventaario perustuu tuotantoperusteiseen päästölaskentaan, ja siitä syystä myös ilmastolakiesityksen lähtökohtana on tuotantoperusteisten päästöjen tarkastelu. Kulutusperäisten päästöjen tarkastelu kuitenkin täydentää perinteistä tuotantoperusteista tarkastelutapaa, mikä myös todetaan ilmastolakiesityksen perusteluissa. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskevan säännöksen (11 §) perusteluissa todetaan, että keskipitkän aikavälin suunnitelman yhteydessä on tarkasteltu kulutusperäisiä päästöjä, varsinkin kotitalouksien kulutuksen näkökulmasta, ja että tällainen tarkastelu voisi olla tarkoituksenmukaista myös jatkossa. Myös ilmastovuosikertomusta koskevan säännöksen (18 §) perusteluissa todetaan, että vuosikertomuksessa on tarkasteltu kulutusperäisiä päästöjä ja että tarkastelu voisi olla tarkoituksenmukaista myös jatkossa. Ympäristöministeriö katsoo, ettei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista säätää kulutusperäisten päästöjen tarkastelusta ilmastolaissa.

Kansallista kasvihuonekaasuinventaariota ollaan kehittämässä ja kulutusperäisten päästöjen laskentaan tultaneen kiinnittämään sen myötä entistä laajemmin huomiota.