Ympäristövaliokunta 11.12.2024

Asia: K 16/2024 vp Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2024

Saamelainen ilmastoneuvosto
Klemetti Näkkäläjärvi, Mari Kuoppamaa

Taustaa

Valtioneuvoston Ilmastovuosikertomus eduskunnalle valmistellaan vuosittain Ympäristöministeriön johdolla. Ilmastovuosikertomus perustuu Ilmastolakiin, jossa säädetään sen sisällöstä pääpiirteittäin. Asiakirjassa tarkastellaan laajasti yleistä kasvihuonekaasujen päästökehitystä ja suunniteltujen toimien riittävyyttä suhteessa kansallisiin ilmastotavoitteisiin sekä EU:n Suomelle asettamiin velvoitteisiin. Lisäksi vuosikertomuksessa täytyy tarkastella kansalliseen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmaan (KAISU) sisältyvien sopeutumistoimien riittävyyttä ja tehokkuutta.

Ilmastolain 14 §:ssä säädetään, että ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa otetaan saamelaisten kotiseutualueella huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.[1] Lisäksi Suomen Perustuslain 20 § on kirjoitettu velvoittavaan muotoon: *"Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon."*[2]

Vuoden 2024 Ilmastovuosikertomus käsittelee vielä pääosin edellisen hallituksen ilmastotoimien vaikutusta päästöihin, eikä sen perusteella voida vielä suoraan nähdä päästö- ja nielukehitystä nykyisen hallituksen linjausten seurauksena.

Saamelainen ilmastoneuvosto kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta tuoda saamelaisen ilmastoneuvoston saamelaiseen perinteiseen tietoon ja tieteelliseen tietoon pohjautuvan näkemyksensä.

Tärkeimmät huomiot ilmastovuosikertomuksesta saamelaisten kannalta

1. Vuosikertomuksessa todetaan, että nykytoimilla ei päästä asetettuihin ilmastotavoitteisiin, vaan lisätoimia tarvitaan erityisesti maankäyttö- ja taakanjakosektoreilla. Tästä huolimatta päätöksiä merkittävistä lisätoimista ei ole tehty. Saamelaisten kotiseutualueella ilmasto lämpenee 3-4 kertaa nopeammin kuin muualla maailmassa, mikä osaltaan uhkaa perinteisiä elinkeinoja.[3]

[1] Ilmastolaki 10.6.2022/423 Viitattu 5.12.2024
[2] Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 Viitattu 5.12.2024
[3] Zhou, W., Leung, L. R. & Lu, J. 2024. Steady threefold Arctic amplification of externally forced warming masked by natural variability. Nat. Geosci. https://doi.org/10.1038/s41561-024-01441-1; Rantanen, M., Karpechko, A.Y., Lipponen, A. et al. 2022.

2. Puhdas energiasiirtymä etenee ja ydin- ja tuulivoiman osuudet energiantuotannossa kasvavat. Siirtyminen pois fossiilisista polttoaineista sähkön- ja energiantuotannossa auttaa ilmastotavoitteisiin pääsemisessä. Tämä on hyvä asia, mutta tiettyjen ilmastotoimien, kuten tuulivoimarakentaminen, on loukannut saamelaisten kulttuurisia oikeuksia ja poronhoito-oikeuksia.[4] Suomen saamelaisten kotiseutualueella tuulivoimaa ei tällä hetkellä ole Lammasoivin tuulivoimayksiköitä lukuun ottamatta. Saamelaisten kotiseutualueelle on identifioitu tuulivoima- ja aurinkovoimatuotantoon soveltuvia alueita.[5] Mahdollisilla tuulivoima- ja aurinkovoimarakentaminen saamelaisten kotiseutualueella on perustuslaillisia ja kansainvälisoikeudellisia vaikutuksia saamelaisten kulttuurisiin oikeuksiin ja poronhoidon harjoittamiseen.[6]

3. Ilmastovuosikertomuksessa ei ole tuotu esille ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja hillinnän oikeudenmukaisuuskysymyksiä. Ilmastolaissa (423/2022) on mukana oikeudenmukaisuustavoite: lain 2 §:ssä todetaan lain ja sen mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteena olevan "varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys". Lain tavoitteena on myös "turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan". Ilmastovuosikertomuksessa tulisi arvioida ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden toteutumista. Ilmastopolitiikalla on erilaisia oikeudenmukaisuusvaikutuksia, ja vaikutukset voivat kohdistua eri tavoin eri ryhmiin. Suomen ilmastopaneelin raportissa on esitetty keinoja, miten ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta ja vaikutuksia eri ryhmille – kuten haavoittuvassa asemassa olevalle saamelaisille – voidaan arvioida. Tietopohjainen ja eettisesti tehty avoin päätöksenteko ovat avainasemassa tehtäessä oikeudenmukaista ilmastopolitiikkaa.[7]

4. Saamelaiset ovat haavoittuvia ilmastonmuutoksen kielteisille vaikutuksille ja saamelaiskulttuuri on uhanalainen Suomessa.[8] Ilmastonmuutoksen sopeutumis- ja hillintätoimilla on perusoikeudellisia, kulttuurisia, elinkeinollisia ja kielellisiä vaikutuksia saamelaisille.[9] Erillisiä resursseja eikä toimenpiteitä ole olemassa

---

The Arctic has warmed nearly four times faster than the globe since 1979. Commun Earth Environ 3, 168. https://doi.org/10.1038/s43247-022-00498-3

[4] Fjellheim, E. M. 2022. Green colonialism, wind energy and climate justice in Sápmi. IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs. https://www.iwgia.org/en/news/4956-green-colonialism,-wind-energy-and-climate-justice-in-s%C3%A1pmi.html

[5] Lapin liitto 2024. Lapin aurinko- ja tuulivoimaselvitys 2023–2024. https://www.lapinliitto.fi/wp-content/uploads/2024/11/Lapin-aurinko-ja-tuulivoimaselvitys-2023–2024_raportti.pdf

[6] Skarin A, Sandström P, Alam M. 2018. Out of sight of wind turbines—Reindeer response to wind farms in operation. Ecol Evol. 8, 9906–9919. https://doi.org/10.1002/ece3.4476

[7] Kivimaa, P., Heikkinen, M., Huttunen, S., Jaakkola, J. J. K., Juhola, S., Juntunen, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Leino, M., Loivaranta T., Lundberg, P., Lähteenmäki-Uutela, A., Näkkäläjärvi, K., Sivonen, M. H., Vainio, A. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023. Saatavilla: https://doi.org/10.31885/9789527457184

[8] Jaakkola J.I., Juntunen S & Näkkäläjärvi K. 2018. The Holistic Effects of Climate Change on the Culture, Well-Being, and Health of the Saami, the Only Indigenous People in the European Union. *Current Environmental Health Reports 5(4): pp. 1-17*

[9] Näkkäläjärvi, K. Jaakkola J.J.K, Juntunen, S. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta. Suomen ilmastopaneelin julkaisu 3/2023.

tukemaan saamelaiskulttuurin ilmastotoimia. Sopeutumistoimet ilmastonmuutokseen on aloitettu saamelaisessa poronhoidossa jo 1990-luvulla.[10] Ilmastovuosikertomuksessa ei ole käsitelty ilmastotoimien eikä sopeutumistoimien toteutumista ja vaikutuksia saamelaisten kannalta. Saamelaiselta ilmastoneuvostolta ei ole pyydetty tietopohjaa ilmastovuosikertomuksen laadintaa varten.

5. Kiireellisisin toimenpide on vaikuttavan saamelaisen ilmastonmuutoksen sopeutumisohjelman laatiminen saamelaisen perinteisen tiedon haltijoiden ja tiedeyhteisön yhteistyöllä, sen riittävä resursointi sekä toimeenpano.

6. Maankäyttösektorin nettonielu ei pääse tavoitellulle tasolle, eikä se siten yllä myöskään kompensoimaan taakanjakosektorin alijäämää vuoden 2030 EU-velvoitteen suhteen. Vaikka maankäyttösektori palasikin pikaennakkotietojen mukaan pieneksi nettonieluksi vuonna 2023, voidaan todellisten hakkuumäärien perusteella jo tässä vaiheessa arvioida, että maankäyttösektori tulee olemaan päästölähde vuosien 2018, 2021 ja 2022 lisäksi myös vuonna 2023. Kestävä poronhoito, kalastus ja keräily ovat saamelaisille tärkeitä elinkeinoja, jotka vaativat sopeutumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, kuten muuttuvaan kasvillisuuteen ja vesistöjen tilaan. Näiden lisäksi kilpaileva maankäyttö saamelaisten kotiseutualueella lisää omat haasteensa ahtaalla olevien luontaiselinkeinojen harjoittamiseen. Pohjoiset vanhat metsät ovat erityisen arvokkaita hiilensidonnan, biodiversiteetin ja saamelaiskulttuurin säilymisen kannalta.[11] Saamelaisten kotiseutualueen luonto on muuttumassa ilmastonmuutoksen johdosta, metsät ja pensaat nousevat yhä pohjoisempaan ja korkeammalle, ja palsat ja ikirouta sulavat.[12] Metsittyminen lisää hiilinieluja, mutta uhkaa alueen suojeluarvoja, kiihdyttää ilmastonmuutosta arktisella alueella, muuttaa alueen kulttuuri- ja luonnonmaisemaa sekä uhkaa saamelaiskulttuuria ja sen harjoittamista.[13] Saamelaiskulttuurin ydinaluetta ovat suojelualueet, joiden kasvillisuus ja olosuhteet ovat muuttumassa ilmastonmuutoksen vuoksi. Luonnonsuojelualueiden nykyiset suojelutoimenpiteet eivät tutkimusten mukaan ole riittäviä turvamaan luonnon monimuotoisuutta eivätkä suojelemaan suojelualueilta metsittymiseltä.[14] Ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen saamelaisten kotiseutualueella edellyttää mm. luonnon monimuotoisuuden ja saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytysten turvaamista ja kiireellisiä luonnonsuojelullisia toimenpiteitä

https://doi.org/10.31885/9789527457221

[10] Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J.K. 2020. *SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen- hankkeen tieteellinen loppuraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-930-1. 400 pp.

[11] Östlund L, Norstedt G. 2021. Preservation of the cultural legacy of the indigenous Sami in northern forest reserves – Present shortcomings and future possibilities, Forest Ecology and Management, 502, https://doi.org/10.1016/j.foreco.2021.119726

[12] Tammilehto, A., Saikkonen, A., Pääkkö, E., Tuominen, S., Mäkelä, K., Kokko, A., Härmä, P., Kallio, M., Heikkinen, M., Impiö, M., Törmä, M., & Anttila, S. (2024). *Ylä-Lapin luonnon kaukokartoitus Projektin loppuraportti osa 2 – Luontotyypit*. https://julkaisut.metsa.fi/julkaisu/yla-lapin-luonnon-kaukokartoitus-projektin-loppuraportti-osa-2-luontotyypit/

[13] Näkkäläjärvi, K., Jaakkola J., Juntunen, S. 2024. Ilmastonmuutoksen vaikutukset Suomen saamelaiskulttuuriin. Selvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:45.

[14] Suomen ympäristökeskus 2023. BARIMS-hankkeen suositukset. Saatavilla: https://www.syke.fi/download/noname/%7B95E7D48A-E1B6-44C0-8B20-5E461D16D249%7D/182110

metsittymisen hillitsemiseksi tunturialueella.

7. Ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimien vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen on avattu ilmastovuosikertomuksessa yleisellä tasolla, mutta erityisesti uusituvan energiantuotannon, maankäyttösektorin päästöjen ja luonnon monimuotoisuuden välisistä kytkennöistä tarvittaisiin enemmän tietoa suhteessa saamelaiskulttuuriin. Nämä ovat olennaisia tekijöitä saamelaiskulttuurin säilymisen sekä perinteisten elinkeinojen harjoittamisen kannalta ja Ilmastolaki määrittää yksiselitteisesti, että ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa tulee ottaa huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Erityisesti sopeutumissuunnitelmien ja -toimien resurssointiin tulisi kiinnittää huomiota, mikä osaltaan tuodaan esiin myös vuosikertomuksessa.

8. Saamelainen ilmastoneuvosto painottaa, että ilmastopolitiikan tulee perustua tieteellisen tietoon, Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin ja saamelaisten osalta päätöksenteossa on huomioitava saamelaisten perinteinen tieto. Ilmastonmuutoksella on ylisukupolvinen luonne, ja ilmastopolitiikan tulee olla pitkäjänteistä. Valtionhallinnon säästö- ja taloustoimet ovat vähentäneet tutkimuksen ja luonnonsuojelun resursointia, heikentäneet mahdollisuuksia saamelaiskulttuurin sopeutumiselle ilmastonmuutokseen sekä päästö- ja nielukehitys ovat vaikuttamassa siihen, että oikeudenmukainen ilmastopolitiikka ja hiilineutraaliustavoitteet eivät toteudu.

Yksityiskohtaisempia huomioita

Sopeutumis- ja hillintätoimien vaikutukset

Ilmastonmuutos aiheuttaa suoria, epäsuoria ja välillisiä, sosiaalisia, elinkeinollisia, taloudellisia, terveydellisiä ja kulttuurisia vaikutuksia saamelaiskulttuurille. Vaikutusten arvioidaan olevan suureksi osaksi kielteisiä.[15] Mikäli saamelaisten elinkeinojen perustaa ei suojella, yhteys käytännön ja perinteisen tiedon välillä voi katketa. Tämä heikentää saamelaisyhteisön, kulttuurin ja sukupolvien välisen tiedon elinvoimaisuutta. Olosuhteiden muutoksesta lisääntyneet onnettomuudet saamelaisissa perinteisissä elinkeinoissa ovat lisääntyneet ja tuovat riskejä elinkeinojen harjoittamiseen.[16]

Päätösten lykkääminen ja riittämättömät toimenpiteet ilmastonmuutoksen torjumiseksi synnyttävät tunteen oikeudenmukaisuuden puutteesta, loukkaavat perusoikeuksia ja jättävät huomioimatta tulevien sukupolvien oikeudet. Yhteisöllisyys, yhteisesti asetetut tavoitteet ja niiden mukaiset toimet ovat välttämättömiä tällaisen kehityksen ehkäisemiseksi.

[15] Jaakkola J.I., Juntunen S & Näkkäläjärvi K. 2018. The Holistic Effects of Climate Change on the Culture, Well-Being, and Health of the Saami, the Only Indigenous People in the European Union. *Current Environmental Health Reports 5(4): pp. 1-17*

[16] Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J.K. 2020. SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen- hankkeen tieteellinen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. Saatavilla: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-930-1. 400 pp.

Ilmastovuosikertomuksessa mainitaan kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman vuoteen 2030 yhteydessä saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutumisohjelma, jonka kokonaisuutena katsotaan tarvitsevan lisäselvitystä. Saamelaisen ilmastoneuvoston hankkeissaan tuottama tietopohja tarjoaa tutkittuun tietoon ja saamelaiseen perinteiseen tietoon perustuvaa aineistoa ilmastonmuutoksesta ja ilmastotoimista. Saamelaiselle ilmastoneuvostolle tulee turvata riittävät resurssit tuottaa tätä tietopohjaa päätöksenteon tueksi.

Saamelainen ilmastoneuvosto pitää erittäin huolestuttavana, että Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) toimeenpano on edennyt ennakoitua hitaammin, koska toimille ei ole osoitettu rahoitusta suunnitelmassa oletetulla tavalla. Samaan aikaan PMI Orpon hallitus on perunut kustannustehokkaita ja nopeita päästövähennyskeinoja. Saamelainen ilmastoneuvosto painottaa, että ilmastonmuutoksen sopeutumis- ja hillitsemistoimet ovat vastuullista taloudenpitoa, edellyttävät resursointia ja ne ovat taloudellisesti kannattavia.

Tutkimustietoon ja saamelaiskulttuurin osalta myös saamelaisten perinteiseen tietoon pohjautuvilla ratkaisuilla voidaan luoda edellytykset sille, että ilmastonmuutoksen taloudelliset kustannukset eivät nouse tulevaisuudessa kohtuuttomiksi. Olemassa olevan tiedon perusteella ilmastonmuutoksen sopeutumis- ja hillitsemistoimien tekemättä jättäminen on suuri taloudellinen riski. Ilmastonmuutoksen globaalin kustannuksen on arvioitu olevan vuoteen 2050 mennessä 1,5 – 2,8 triljoonaa euroa vuodessa, johon sisältyy infrastruktuurille, omaisuudelle, maataloudelle ja ihmisten terveydelle kohdistuneet vahingot ja taloudelliset kustannukset. Tutkijat oivat arvioineet, että ajanjaksolla 2000–2019 ilmastonmuutoksen aiheuttamat sään ääriolosuhteet ovat maksaneet globaalisti keskimäärin noin 129,68 biljoonaa euroa vuosittain.[17] Globaali yhden celsiusasteen lämpötilan nousu voi johtaa jopa 12 prosentin bruttokansantuotteen laskuun.[18]

Saamelaisen ilmastoneuvoston suositukset

Saamelaisten kotiseutualueelle on laadittava osallistava ja vaikuttava perinteisten elinkeinojen haasteisiin vastaava ja uusiin elinkeinoja sekä sosiaalista ja kulttuurista kehitystä koskeviin mahdollisuuksiin kurottava sopeutumissuunnitelma ja sopeutumissuunnitelman toimeenpanoa on resursoitava.

Sopeutumistoimien tieteellinen tutkimus korostaa riskianalyysia ja sen pohjalta suunnitellun ja proaktiivisen sopeutumisen tärkeyttä.[19] Saamelaiskulttuurin sopeutumistoimet tulee mitoittaa nojautuen tieteeseen ja saamelaisten perinteiseen tietoon. Tarvitaan selkeät tavoitteet, toimenpiteet ja ohjauskeinot, jotta sopeutuminen edistyy mahdollisimman hyvin. Eri toimijoilla tulee olla selkeät roolit sopeutumisen edistämisessä ja tehtyjä toimia sekä niiden vaikuttavuutta tulisi seurata ilmastovuosikertomuksessa. Yhteiskunnan velvollisuutena

[17] Newman, R., Noy, I. The global costs of extreme weather that are attributable to climate change. Nat Commun 14, 6103 (2023). https://doi.org/10.1038/s41467-023-41888-1
[18] Bilal, Adrien and Känzig, Diego R., The Macroeconomic Impact of Climate Change: Global vs. Local Temperature (May 2024). NBER Working Paper No. w32450, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4826056
[19] Adger W. N., Brown I., Surminski S. 2018. Advances in risk assessment for climate change adaptation policy. Phil. Trans. R. Soc. A.37620180106 http://doi.org/10.1098/rsta.2018.0106

on huolehtia myös sopeutumisen osalta kansalaisten terveydestä ja turvallisuudesta. Samalla sen tulee luoda yksityisille toimijoille parhaat edellytykset sopeutumiseen omilla toimialoillaan. Saamelainen ilmastoneuvosto katsoo, että Suomen hallituksella on suuri vastuu saamelaisalueen sopeutumisen edistämisessä ja tähän tarvittavien resurssien myöntämisessä, jotta sopeutumistoimia voidaan suunnitella ja toteuttaa paikallisesti.

Ilmastovuosikertomuksessa tulisi säännöllisesti arvioida suunnitellun ja toteutetun ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia. Ilmastolain mukaan lain ja sen suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus saamelaisille ja taata heille oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelainen ilmastoneuvosto muistuttaa, että nykyistä huolellisemmalla suunnittelulla ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta voidaan edistää myös niin, että päästövähennysvaikutus säilyy.