

21.3.2022

Julkinen

Asia: HE 27/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Sitra kiittää lausuntomahdollisuudesta. Ilmastokriisi ja luontokato muodostavat vakavan uhan koko olemassaolollemme. Kansainvälisen ilmastopaneelin IPCC:n viesti (1) maailman hallituksille on selkeä – ilmaston kuumenemisen vastaisia toimia (2) tarvitaan viipymättä. Myös Suomessa hyvinvoinnin turvaaminen edellyttää ekologisen kestävyys otamista tosissaan. Uusi ilmastolaki on keskeinen työkalu matkalla kohti ilmasto- ja luontoposiitivista kiertotaloutta. Lausunnon keskeiset viestit on koottu alle:

- Hiilibudjetti ja määrällinen tavoite negatiivisille päästöille vahvistaisivat esitystä
- Ilmastopolitiikan ohjausta on mahdollista selkiyttää nykyisestä
- Kuntien ja alueiden roolin vahvistaminen on odotettu askel eteenpäin
- Määrällinen päästövähennystavoite vahvistaisi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa
- Ilmastokriisiä ja luontokatoa tulee ratkaista yhdessä – muuten epäonnistumme molemmissa

1 Hiilibudjetti ja määrällinen tavoite negatiivisille päästöille vahvistaisivat esitystä

Sitra on aiemmissa lausunnoissaan suositellut mm. selkeiden tavoitteiden asettamista nettopäästöjen kehitykselle. Tällöin yhteiskunnan tasolla olisi selvää, minkä suuruista nettonegatiivisuutta Suomi tavoittelee nopeasti vuoden 2035 jälkeen, sekä vuosina 2040 ja 2050. Lisäksi olisi tärkeää määritellä Suomen jäljellä oleville päästöille kokonaisbudjetti. Suomen ilmastopaneelin ”Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet” -raportissa (3) on esitetty suositeltu päästöjen kokonaisbudjetti ja tarvittavat negatiiviset päästöt, jotka tarjoavat hyvän lähtökohdan tavoitteille.

Sitra kuitenkin huomauttaa, että Ilmastopaneelin suosittelema päästöbudjetti ja siihen pohjautuvat tavoitteet eivät välttämättä riitä. Uuteen ilmastolakiin esitetty päästövähennystavoite vuodelle 2030 jää jälkeen useiden verrokkimaiden, kuten Saksan, Ison-Britannian ja Tanskan samalle vuodelle asettamista tavoitteista. Ilmaston kuumeneminen ja sen vaikutukset etenevät ennakoitua nopeammin (4) ja onkin odotettavissa, että päästövähennystavoitteita tullaan sekä EU:n alueella että sen ulkopuolella vahvistamaan sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä.

Sitra selvitti (5) jo vuonna 2016 Pariisin ilmastosopimuksen asettamia velvoitteita Suomelle. Jos päästövähennykset jaettaisiin globaalisti yksinomaan kustannustehokkuuden perusteella, vuoden 2030 päästövähennystavoitteen tulisi olla noin 60 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna, mikä vastaa lakiesityksen tavoitetasoa. Jos päästötavoitteiden jakamisessa käytettäisiin erilaisia oikeudenmukaisuuskriteereitä, saattaisi reilu nettopäästövähennystavoite (pl. LULUCF-sektorin nettohiilun perustaso) vuodelle 2030 olla jopa 90 prosenttia. Vuoden 2050 tavoitteen tulisi vastaavasti olla noin 130–150 prosenttia. Tästä näkökulmasta hallituksen esityksen tavoitteita tulisi vahvistaa.

Nykyiseen lakiesitykseen ei ole kirjattu, että päästövähennysten tavoitetasoa olisi vuonna 2025 tehtävän välitarkastelun yhteydessä ja tieteellisen tiedon päivittyessä mahdollista korottaa *mutta ei laskea*. Vastaava kirjaus on tehty esimerkiksi Saksan ja Tanskan ilmastolakeihin. Myös Pariisin ilmastosopimukseen sisältyy niin sanottu kunnianhimomekanismi, jonka myötä valtiot eivät voi heikentää antamiaan ilmastositoumuksia.

Sitra suhtautuu varauksella kansainvälisten joustojen käyttöön. Joustoja tulisi hyödyntää vain siinä tapauksessa, että ne johtavat todennetusti globaalien kokonaispäästöjen vähenemiseen.

2 Ilmastopolitiikan ohjausta on mahdollista selkeyttää nykyisestä

Sitra toteaa, että kokonaisuudessaan Suomen ilmastopolitiikan ohjausta tulisi selkeyttää nykyisestä. Tulisi harkita, ovatko hallituksen esityksen neljä erillistä suunnitelmaa ja ilmastovuosikertomus tehokkain tapa ohjata Suomea kohti hiilineutraaliutta ja edelleen kohti ilmastoposiitivista yhteiskuntaa. Esimerkiksi Ilmastopaneeli (6) on esittänyt, että ”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”.

Julkisen hallinnon resursseja ilmastotoimien valmisteluun, analysointiin ja seurantaan tulisi vahvistaa oleellisesti ja ilmastotoimien tulisi olla jokaisen ministeriön omien suunnitelmien ja hallinnoinnin keskiössä. Nykytila, jossa ilmastotoimien vaikutusarvioita teetetään merkittävässä määrin hallinnon ulkopuolisten konsulttien ja tutkijoiden taholla ei ole kestävä, koska valtionhallintoon ei tällöin kerry tarvittavaa osaamista. Hallinnon ulkopuolelta tilattaviin selvityksiin voi myös liittyä riski siitä, että osa tehdyistä taustaoletuksista tai laskentamallien tiedoista jää julkaisematta.

Esimerkiksi Tanskassa ilmastotoimien vaikutusarvioita voidaan mallintaa myös ministeriöissä, vaikka itse mallien kehittäminen on tutkijoiden työtä. Vaikutusarvioiden tekemistä ja lainvalmistelua tulisi vahvistaa, jotta ministeriöihin saadaan tarvittavaa osaamista ja työkaluja. Esimerkiksi UUSILMA-hankkeen mukaan olisi perusteltua panostaa erityisesti lainvalmistelun ilmastoarviointikäytännön parantamiseen koulutuksen ja vertaistuen avulla (7).

Hallituksen esityksessä todetaan, että lakimuutoksen olennainen tavoite on ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistaminen. Jotta ilmastolain ohjausvaikutusta saataisiin käytännössä vahvistettua, tulisi ilmastotoimien kokonaisvaltaista johtamista parantaa merkittävästi nykyisestä. Koska ilmastotoimet leikkaavat läpi koko yhteiskunnan ja toimintaympäristö muuttuu nopeasti, toimien suunnittelua ja niiden keskinäistä koordinoitua tulisi keskittää mahdollisesti entistä enemmän. Kokonaiskuvaa tulisi hallita ja johtaa selkeämmin, mieluiten korkealla valtionhallinnon ja päätöksenteon tasolla.

Sitra kiittää lakiesitystä siitä, että ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa tulisi jatkossa 8 §:n mukaisesti huomioida suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Ilmasto- ja luontokriisi leikkaavat läpi yhteiskunnan ja ne voidaan ratkaista vain yhdessä (8).

3 Kuntien roolin vahvistaminen on odotettu askel eteenpäin

Kunnilla on suuri merkitys Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa, sillä niiden päätösvalta kattaa lukuisia käytännön ilmastotoimia paikallistasolla. Monet kunnat tekevät jo nyt urauurtavaa työtä ilmastotoimien saralla. Tästä huolimatta noin sadalta suomalaiselta kunnalta puuttui vielä keväällä 2021 ilmastotavoite (9). Sitra näkee, että kuntien ilmastotyötä tulisikin hyödyntää nykyistä paremmin.

On hyvä, että lainsäädäntöön tullaan vielä syksyn 2022 aikana lisäämään kunnille, seuduille tai maakunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelmat. Esimerkiksi UUSILMA-hanke (7) on huomauttanut, että kunnille, kuntien yhteenliittymille tai maakunnille voisi asettaa velvoitteen asettaa päästövähennystavoite esimerkiksi kuntastrategiassa ja laatia siihen liittyvä tiekartta toimenpiteineen.

4 Määrällinen päästövähennystavoite vahvistaisi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa

On hyvä, että ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää täydennetään uudella maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalla. Lakiesityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että suunnitelmassa esitettäisiin tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä maankäyttösektorilla sekä toimet, joilla päästöjä vähennetään ja poistumia kasvatetaan. Sitra kannattaa määrällisen tavoitteen asettamista kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehitykselle maankäyttösektorilla.

Lakiehdotuksen mukaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on tarkoitus laatia vähintään joka toinen vaalikausi. Sitra kannustaa laatimaan suunnitelman vaalikausittain, jotta tavoitteita ja niitä tukevia toimia on mahdollista päivittää uusimman tieteellisen tiedon nojalla.

5 Ilmastopolitiikan seuranta on kehittynyt hyvään suuntaan

5.1 Seuranta

Sitra kannattaa ilmastopolitiikan suunnitelmien käsittelyä selontekomenettelynä.

On erittäin tervetullutta, että uudistettavan lain mukaan valtioneuvoston olisi seurattava, saavutetaanko laissa asetetut tavoitteet ja tarvittaessa päätettävä lisätoimista. Samaan aikaan Sitra toteaa, että ”suhteellisen merkittävien lisätoimien tarpeen” tarkempi määrittely olisi tervetullutta. Myös 16 §:ssä säädettävä velvoite seurata tavoitteiden riittävyyttä ajantasaisen, ilmaston kuumenemisen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella on kannatettava.

5.2 Ilmastovuosikertomus

Sitra toteaa, että strategiat ja vaikutusarviot voivat vanhentua hyvinkin nopeasti, jopa muutamissa kuukausissa tai vuosissa, minkä takia esimerkiksi vaalikausittain tehtävä ilmasto- ja energiastrategia voi olla vanhentunut jo ennen vaalikauden loppua. Ilmastopolitiikan suuntaa, onnistumisia ja haasteita tulisi tarkastella jatkuvalla periaatteella, koska kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö, teknologiset mahdollisuudet ja ihmisten käyttäytyminen muuttuvat nopealla tahdilla. Ilmastovuosikertomus antaa tähän hyvän mahdollisuuden.

Nykymuodossaan ilmastovuosikertomus antaa entistä paremman kokonaiskuvan Suomen päästökehityksestä. Kertomusta on kehitetty vuodesta 2019 siten, että tarkastelu kattaa Suomen ilmastopolitiikan kokonaisuuden sekä tiedot politiikkatoimista, ilmastomuutokseen sopeutumisesta ja kulutusperäisistä päästöistä. On hyvä, että jatkossa kertomus kattaa sekä taakanjakosektorin, päästökauppasektorin että maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kehitystiedot ja tarkastelee kulutusperäisiä päästöjä. Lisäksi on hyvä, että kaikki edellä mainitut tiedot toimitetaan vuosittain. Erityinen arvo on ilmastovuosikertomukseen sisältyvällä arviolla nykyisten ja suunniteltujen toimien

riittävydestä tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta sekä arviolla mahdollisten lisätoimien tarpeesta.

5.3 Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto

Kuten lakiesityksen perusteluissa todetaan, ilmaston kuumeneminen vaikuttaa erityisen voimakkaasti saamelaiskulttuuriin. Sitra kannattaa saamelaisen ilmastoneuvoston perustamista ja saamelaiskulttuurin edistämistä.

5.4 Suomen ilmastopaneeli

Ilmastopaneeli on nopeasti vakiinnuttanut roolinsa Suomen ilmastopoliittisen päätöksenteon tukena. On hyvä, että lakiesityksessä tarkennetaan ja laajennetaan Suomen ilmastopaneelin roolia. Sitra kannattaa lain 13 §:n edellytystä pyytää ilmastopaneelilta lausuntoa ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa sekä mahdollisuutta tarkastella suunnitelmien toimien riittävyttä suhteessa ilmastolain 2 §:n tavoitteisiin. Ilmastopaneelille tulee varata laajennetun roolin toteuttamiseen vaadittavat riittävät resurssit.

6 Muita huomioita

On valitettavaa, ettei lakiehdotuksessa suositella päästöbudjettien asettamista. Kuten lain perusteluosassa nostetaan esiin, UUSILMA-hankkeen (7) mukaan valtakunnalliset, valtionhallintoa sitovat päästöbudjetit vahvistaisivat ilmastolain ohjausvaikutusta viestimällä etenemispolusta kohti hiilineutraaliutta. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta päästöbudjettien ottamista osaksi uutta ilmastolakia.

Ilmastotoimien vahvan poikkileikkaavuuden myötä viranomaisten tehtäviä (§ 19) tulisi määritellä huomattavasti selkeämmin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön roolin rajaaminen ehdotetun mukaisesti ”vain omaa hallinnonalaan koskevan osuuden valmisteluun” ei vaikuta riittävältä ilmastotoimien suunnittelun ja seurannan kannalta, koska käytännössä lähes kaikki ilmastotoimet vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti valtiontalouteen.

Hallituksen esityksessä suunnitelmien valmistelussa huomioon otettavien asioiden joukkoa (§ 8) on muokattu niin, että ruokaturva ja luonnon monimuotoisuus on yhdistetty yhdeksi kokonaisuudeksi. Ilmastopolitiikan vaikutukset ovat kuitenkin erilaisia näiden kahden kokonaisuuden osalta, joten olisi perusteltua palauttaa nämä omiksi kohdiksi.

On hyvä, että oikeudenmukaisuus ja reilu siirtymä nostetaan ilmastolain uudistuksessa esiin. Niiden tarkempi määrittely on haastavaa, mutta kysymykseen tulee kiinnittää huomiota kaikessa ilmastopolitiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Helsingissä 21.3.2022,

Mari Pantsar
Johtaja, Sitra

21.3.2022

Julkinen

Lähdeviitteet

(1) IPCC (2021): [Summary for Policymakers](#).

In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate. Cambridge University Press.

(2) Sitra (2021): [Korjausliike – Suomi kohti 1,5 asteen tavoitteen mukaisia ilmastotoimia](#).

(3) Suomen ilmastopaneeli (2021): [Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset](#).

(4) IPCC (2022): Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. [Summary for Policymakers](#).

(5) Sitra ja Climate Analytics (2016): [What does the Paris climate agreement mean for Finland and the European Union?](#)

Selvityksen luvut viittaavat nettopäästöihin (pl. LULUCF), eli ne sisältävät tekniset negatiiviset päästöt ja mahdollisen LULUCF-sektorin nettonielun vahvistamisen. Sen sijaan ilmastolakiesityksessä ja Suomen ilmastopaneelin suosituksissa viitataan bruttopäästöihin. Tällöin lukuun eivät sisälly negatiiviset päästöt, vaan niiden taso ilmoitetaan erikseen.

(6): Ekroos ym. (2021): Asiantuntijalausunto, Suomen ilmastopaneeli. [Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi](#).

(7) Hildén et al. (2021): [Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5.

(8) IPCC & IPBES (2021): [Biodiversity and climate change](#). Workshop report.

(9) Sitra (2021): [Missä mennään kuntien ilmasto- ja luontotyössä?](#) Sitran selvityksiä 190.