

## **Asia: Luonnos uudeksi ilmastolaiksi (VN/14302/2019)**

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristöministeriölle luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi.

Finnwatch pitää kattavasti yhteiskuntaa ja taloutta ohjaavaa ilmastolakia välttämättömänä osana kotimaisen ilmastopolitiikan kokonaisuutta. On tärkeää, että ilmastotoimien sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys nostetaan yhdeksi uuden lain tavoitteista. Kannustamme ympäristöministeriötä kiristämään lain tavoitteita, ohjaavuutta ja kattavuutta ennen kuin se annetaan eduskunnalle.

### **1. Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)**

Kun lain tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035, olisi tavoitteiden kohdalla syytä määritellä selvästi, että kyse on Suomen päästöistä ja nieluista.

Hiilineutraaliustavoitteen lisäksi lakiluonnoksessa esitetään, että nielujen tulee kasvaa ja päästöjen laskea myös hiilineutraaliuden saavuttamisen jälkeen, mikä tarkoittaa niin sanottua hiilinegatiivisuutta. On kuitenkin valitettavaa, että nykyisen hallitusohjelman<sup>1</sup> muotoilu ("Suomi on hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen nopeasti sen jälkeen") hiilinegatiivisuuden saavuttamisen kiireellisyydestä ei heijastu lakiin.

Erityisesti tämä näkyy siinä, ettei nielujen kehitykselle ja hiilinegatiivisuuden syvenemiselle esitetä samanlaisia kiristyviä tavoitteita kuin päästöille. Vuotta 2035 koskevaa hiilineutraaliustavoitetta lukuunottamatta lakiin ei myöskään esitetä kirjattavaksi tavoitteita sekä päästöt että nielut huomioiville nettopäästöille. Tästä seuraa, että hiilinegatiivisuuden etenemiselle ei aseteta tavoitteita, vaikka siihen on sitouduttu hallitusohjelmassa ja tällaisen tavoitteen tarve on esimerkiksi tuoreen IPCC-raportin valossa ilmeinen. Puute voidaan korjata asettamalla ilmastolakiin minimitalvotteen vuosien 2030, 2040 ja 2050 negatiivisille nettopäästöille.

Pelkkiä päästöjä koskevat vuosille 2030, 2040 ja 2050 asetettavat päästövähennystavoitteet perustuvat kansallisen ilmastopaneelin alkuvuodesta 2021 antamiin suosituksiin<sup>2</sup>. Nämä suositukset puolestaan perustuvat laskelmiin, joiden pohjana on käytetty IPCC:n vuonna 2018 julkaiseman raportin<sup>3</sup> arviota globaalista hiilibudjetista, jolla lämpenemisen

1

<https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/hiilineutraali-ja-luonnon-monimuotoisuuden-turvaava-suomi>

2

[https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti\\_ilmastolain-suositukset\\_final.pdf](https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolain-suositukset_final.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15\\_Chapter2\\_Low\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_Chapter2_Low_Res.pdf)

rajoittaminen puoleentoista asteeseen onnistuu 67 prosentin todennäköisyydellä. Kansallinen ilmastopaneeli arvioi IPCC:n lukujen pohjalta, että tästä globaalista budjetista olisi vuoden 2020 alussa ollut jäljellä 336 gigatonnia.<sup>4</sup>

IPCC:n elokuussa 2021 julkaisema raportti päivittää hiilibudjetteihin liittyviä arvioita. Suomen ilmastopolitiikan lähtökohdaksi tulee ottaa tuoreimmat saatavilla olevat luvut. Lisäksi Suomen tulee valita kansallisen laskelman pohjaksi IPCC:n globaaleista hiilibudjeteista se, jossa puolentoista asteen rajoissa pysytään varmimmin. Tämä on välttämätöntä niin varovaisuusperiaatteen kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden valossa. Finnwatch huomauttaa, että todennäköisyyksiltään parhaimmassakin IPCC:n hiilibudjettiarviossa puolentoista asteen tavoitteen ylityksen todennäköisyys on peräti 17 prosenttia, mitä voidaan seurausten vakavuuden vuoksi pitää kohtuuttoman suurena riskinä. IPCC arvioi tämän globaalin hiilibudjetin suuruudeksi vuoden 2020 alussa 300 gigatonnia, mikä on hieman yli kymmenen prosenttia vähemmän kuin ilmastopaneelin edellä mainittujen laskelmien pohjana käytetty luku.<sup>5</sup>

Ilmastolain tavoitetasot ja tavoitevuodet tulee päivittää uusimmat tiedon ja varovaisuusperiaatteen mukaisesti esitettyä kireämmiksi jo nyt eikä vasta vuonna 2025, kuten esityksen perusteluihin on kirjattu. Tämä on tärkeää, jotta yhteiskunnassa päästöjä aiheuttavilla ja niitä vähentävillä tahoilla – muun muassa yrityksillä ja kunnilla – on oikea tilannekuva tarvittavien ilmastotoimien aikataulusta ja kokoluokasta. Vastaavasti lakiin olisi syytä kirjata siihen kirjattujen tavoitteiden säännöllinen tarkastelu esimerkiksi viiden vuoden välein tai hallituskausittain.

Kasvihuonekaasupäästöjen seuranta ja tavoitteiden asettaminen ovat perinteisesti keskittyneet niin sanottuihin maantieteellisiin tai tuotannon päästöihin. Korkean elintason maana suomalaisten kulutuksella on kuitenkin merkittävä, muiden maiden tuotannon päästöjä kasvattava vaikutus. Kulutuksen päästöjen tarkastelu nousee esiin ilmastolain perusteluissa, mutta kulutusperäisten päästöjen vähentämiselle tulisi asettaa myös lain tasolla omat tavoitteet. Vuoden 2021 ilmastovuosikertomuksessa todetaan, että puolentoista asteen tavoitteen mukaiset kulutus päästöt ovat 2,5 tonnia vuonna 2030<sup>6</sup>. Tämä tulisi kirjata myös ilmastolain tavoitteeksi.

Yksi tapa vahvistaa lain ohjaavuutta olisi UUSILMA-selvityksen esittämien valtionhallintoa sitovien päästöbudjettien käyttöönotto. Kun kullekin päästöbudjettikaudelle annettaisiin käytettäväksi ainoastaan tieteellisesti asetettua ilmastotavoitetta vastaava määrä päästöjä, voitaisiin varmistua, että toimet etenevät riittävän tasaisesti myös lakiin kirjattujen

4

[https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti\\_ilmastolain-suositukset\\_final.pdf](https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolain-suositukset_final.pdf)

<sup>5</sup> [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf)

<sup>6</sup> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163257>

tavoitevuosien välisenä aikana.<sup>7</sup> Tämä myös varmistaisi ilmastopolitiikan jatkuvuuden ja ehkäisisi sitä, että korkeintaan neljän vuoden kausissa toimivat hallitukset jättäisivät päästövähennystoimista aiheutuvaa taakkaa myöhempien hallitusten niskoille.

Finnwatch pitää tärkeänä, että ilmastotoimien oikeudenmukaisuus nostetaan yhdeksi uuden lain tavoitteista, mutta selvyuden vuoksi 2 §:ssä tulisi käyttää termiä ilmastotoimien *sosiaalinen oikeudenmukaisuus*. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on käsite, jonka sisältöä on hahmoteltu jo pitkään kansainvälisessä yhteisössä ja joka on vakiintunut osaksi ilmastokeskustelua<sup>8</sup>. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden alle kuuluvat myös tasaveroisuuden periaate (*equity*) sekä ilmastolain perusteluissa mainittavat oikeudenmukaisen siirtymän periaatteet. On hyvä, että lain perustelutekstissä oikeudenmukaisuus sidotaan Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden lisäksi myös niin sanotun reilun siirtymän periaatteisiin, joskin oikeudenmukainen siirtymä (*just transition*) olisi tässä kohdin vakiintuneempi termi. Samassa perusteluiden kohdassa viitataan myös siihen, ettei “vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisestä koituisi kohtuutonta rasitetta esimerkiksi yksilöille, väestöryhmille tai toimialoille”. Pelkän kohtuuttoman rasitteen välttämisen lisäksi olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että ilmastopolitiikkaa tehdään eriarvoisuutta vähentävänä kokonaisuutena, kuten Espanjan keväällä hyväksytyyn ilmastolakiin on kirjattu<sup>9</sup>.

Eriarvoisuuden vähenemistä tulee myös seurata asianmukaisilla indikaattoreilla. Esimerkiksi taloudellisen eriarvoisuuden osalta indikaattorina voitaisiin käyttää muun muassa kokonaisverotuksen progressiivisuuden kehitystä. Monet ilmastotoimet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne lisäävät joko suoraan tai epäsuoraan päästöjen hintaa tasaveroon rinnastettavalla tavalla, mikä voi ilman kompensoivia toimia pienentää verotuksen progressiivisuutta. Seuranta on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa hiilen hinnan odotetaan nousevan tulevina vuosikymmeninä.

## **2. Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)**

Finnwatch kannattaa ilmastolain edistämismääräyksen laajentamista kunnallisiin viranomaisiin. Lakiin olisi kirjattava selvemmin, että tämä viranomaisten edistämismääräys koskee myös valtion ja kuntien omistamien yhtiöiden omistusohjausta.

## **3. Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)**

<sup>7</sup> <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-383-045-5>

<sup>8</sup> Ks. esim. Kööpenhaminan julistus sosiaalisesta kehityksestä, A/CONF.166/9, <http://www.un-documents.net/cope-dec.htm>; United Nations Millennium Declaration, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Millennium.aspx>; UN, Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations, <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>; IPCC, 2.6.3 Alternative approaches to social justice, [https://archive.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg3/en/ch2s2-6-3.html](https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch2s2-6-3.html). Käsitteestä laajemmin Finnwatch, 2021, Reilu hinta hiillelle – Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden huomioiminen ilmastopäästöjen hinnoittelussa

<sup>9</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447)

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä säättäminen on ilmastolain ydintä ja kirjaukset ovat pääosin hyvin perusteltuja ja vahvistavat niitä käytäntöjä, joiden varaan kotimainen ilmastopolitiikka on nojannut. Se, miten Suomen kansantalous vaikuttaa tällä vuosisadalla globaaliin ilmastoon, riippuu suuresti maankäyttösektorin päästöjen ja nielujen kehityksestä. Siksi on perusteltua, että siihen kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota edellyttämällä maankäyttösektorilta erillistä ilmastosuunnitelmaa.

On tärkeää, että suunnitelmien valmistelussa huomioidaan jatkossakin ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät. On hyvä, että lain perusteluissa nostetaan tulonjaon oikeudenmukaisuus yhdeksi tärkeimmistä kohteista sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa. Näiden seikkojen arvioinnin edellyttämisen lisäksi tulisi kirjata, etteivät ilmastotoimet saa kasvattaa taloudellista eriarvoisuutta, vaan niiden tulee olla osa eriarvoisuutta vähentävää politiikkakokonaisuutta. Tämä tarkoittaa, että yksittäiset ilmastotoimet voivat olla taloudellista eriarvoisuutta lisääviä (esim. regressiiviset päästöverot), mutta näiden vaikutuksia tulee kompensoida muilla taloudellista eriarvoisuutta vähentävillä toimilla (esim. tulonsiirrot, hiiliosingot, verotuksen yleisen progression lisääminen).

On myös huolehdittava siitä, ettei ilmastotoimia jätetä tekemättä sen takia, että niiden nykyinen kustannus saadaan esimerkiksi sopivaa korkokantaa käyttämällä arvioitua tulevien sukupolvien saamaa hyötyä suuremmaksi. Siksi onkin tärkeää, että lain perusteluissa todetaan taloudellisten vaikutusten arvioinnista, ettei kaikkien hillinnällä saavutettavien hyötyjen taloudellinen arvottaminen ole tarkoituksenmukaista.

Kasvihuonekaasupäästöjen seuranta ja tavoitteiden asettaminen ovat perinteisesti keskittyneet niin sanottuihin maantieteellisiin tai tuotannon päästöihin. Korkean elintason maana suomalaisten kulutuksella on kuitenkin merkittävä, muiden maiden tuotannon päästöjä kasvattava vaikutus. On hyvä, että kulutuksen päästöjen seuranta nousee esiin ilmastolain perusteluissa, mutta kulutuspäästöjen vähentäminen tulisi tunnistaa laissa aiempaa vahvemmin yhdeksi ilmastopolitiikan osa-alueeksi joko edellyttämällä lain 7 pykälässä niiden osalta samanlaista erillistä suunnitelmaa kuin muilta ilmastopolitiikan osa-alueilta taikka kirjaamalla selvemmin kulutuspäästöjä koskevien arvioiden ja tavoitteiden tekemisestä pitkän ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmien kohdalla (9 ja 11 pykälässä). Nyt kulutusperäisten päästöjen seurannasta sanotaan ainoastaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kohdalla, että se "voisi olla tarkoituksenmukaista myös jatkossa".

#### **4. Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)**

On hyvä, että kulutuksen päästöjen seuranta nousee esiin ilmastolain perusteluissa, mutta kulutuspäästöjen vähentäminen tulisi tunnistaa laissa aiempaa vahvemmin yhdeksi ilmastopolitiikan osa-alueeksi. Siten niiden seuranta ja raportointia tulisi edellyttää myös

itse lakitekstissä esimerkiksi osana ilmastovuosikertomusta ja/tai edellyttämällä erillistä suunnitelmaa kulutusperäisten päästöjen vähentämisestä.

Pelkkien päästöjen ja nielujen ohella ilmastopolitiikan seurannassa tulee kiinnittää esitettyä enemmän huomiota sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, mikä tarkoittaa siihen soveltuvien indikaattorien tuomista mukaan ilmastovuosikertomukseen. Esimerkiksi taloudellisen eriarvoisuuden osalta indikaattorina voitaisiin käyttää esimerkiksi kokonaisverotuksen progressiivisuuden kehitystä. Monet ilmastotoimet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne lisäävät joko suoraan tai epäsuoraan päästöjen hintaa tasaveroon rinnastettavalla tavalla, mikä voi ilman kompensoivia toimia pienentää verotuksen progressiivisuutta. Seuranta on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa hiilen hinnan odotetaan nousevan tulevina vuosikymmeninä. Espanjan ilmastolain mallin mukaisesti toinen esimerkki seurattavasta sosiaalisen oikeudenmukaiseen indikaattorista voisi olla energiamurroksen vaikutukset työllisyyden rakenteeseen<sup>10</sup>.

#### **5. Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)**

Koska ilmasto lämpenee nopeiten pohjoisilla alueilla ja uhkaa saamelaisten kulttuuria ja perinteisiä elinkeinoja, on erityisen tärkeää ja kannatettavaa, että laissa tunnustetaan läpileikkaavasti saamelaiset tärkeänä ryhmänä.

#### **6. Suomen ilmastopaneeli (20 §)**

Nykyiseen lakiin verrattuna täsmällisemmät muotoilut ilmastopaneelista ovat kannatettavat.

Päätöksenteon tueksi tietoa tuottavan ilmastopaneelin lisäksi Suomessa on tarvetta poikkihallinnolliselle, talouden uudistamista koordinoivalle taholle. Sen tehtävänä olisi seurata talouden rakenteen muutosta ja esittää ratkaisuja, jotta eri toimialoilla ja poliittikalohkoilla tehtävät ratkaisut ovat keskenään yhteensopivia ekologisten reunaehtojen sisällä. Tällaisen kokonaistarkattelun tarpeellisuus nähtiin muun muassa kuluvan hallituskauden alkupuolella tehdyissä toimialakohtaisissa ilmastotiekartoissa, joissa hahmotellut tulevaisuudet eivät olleet kestäväällä tavalla yhteensopivia<sup>11</sup>.

#### **7. Muutoksenhaku (22 §)**

On hyvä, että mahdollisuus hakea muutoksia ilmastolain mukaisiin päätöksiin, on kirjattuna lakiin, vaikka mahdollisuus on ollut olemassa jo aiemminkin. Laissa tulisi mainita luonnon-, ympäristön- ja terveydensuojelua edistävien järjestöjen rinnalla myös ihmisoikeuksia edistävät järjestöt.

<sup>10</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447)

<sup>11</sup> <https://bios.fi/tiekartoista/>

## **8. Esityksen vaikutukset**

Ilmastolain tavoitteena vahvistaa Suomen ilmastopoliitikkaa ja siten torjua ilmastokriisiä. Esitys on esimerkiksi tavoitteiden kiristämisen ja suunnittelujärjestelmän laajentamisen myötä selvä parannus vanhaan ilmastolakiin verrattuna, mutta päästövähennystavoitteet eivät ole vieläkaan riittävällä varmuudella puolentoista asteen tavoitteen mukaisia. Siten ne aiheuttavat merkittävien haittavaikutusten riskin sekä Suomelle että muille maailman maille.