

Lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ilmastolaista

Dnro: YM010:00/2013

11.3.2014

Maan ystävät kiittää mahdollisuudesta kommentoida ilmastolaista annettua ehdotusta.

Lausunnon pääkohdat

- Maan ystävät kannattaa ilmastolain säätämistä ja pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen kirjaamista lakiin. Ilmastotieteellisen tiedon perusteella tavoitteen pitäisi olla vähintään 95%. On tärkeää, että ilmastolaki velvoittaa valtioneuvostoa myös seuraamaan asetetun tavoitteen riittävyttä tieteellisen tiedon valossa.
- Ilmastolain mukaisissa pitkän aikavälin suunnitelmissa (7 §) tulee määritellä aikataulutettu päästövähennyspolku, joka johtaa pitkän aikavälin tavoitteeseen. Näin kunkin ilmastopolitiikan suunnitelman (9 §) riittävyttä ja päästöjen vähenemistä voidaan arvioida selkeästi määriteltä tavoitetta vasten.
- Maan ystävät pitää tärkeänä, että ilmastolaki velvoittaa valtioneuvoston seuraamaan päästöjen kehitystä ja tarkistamaan suunnitelmia, mikäli päästöt eivät vähene riittävästi (12 §). Laissa on tarpeellista täsmentää, millainen tilanne edellyttää lisätoimenpiteisiin ryhtymistä.
- Ilmastolaki parantaa ilmastopolitiikan tietoperustaisuutta, osallistavuutta ja avoimuutta. Lakia tulisi täsmentää vielä niin, että avoimuus koskisi myös suunnitelmien taustaselvityksiä ja -laskelmia.

Yleiset huomiot

Maan ystävät koordinoi Polttava Kysymys -kampanjaa, joka on vuodesta 2008 alkaen kampanjoinut ilmastolain säätämisen puolesta. 34 eri tahon yhteinen kampanjakoalitio antoi oman esityksensä ilmastolaiksi syksyllä 2012 [1]. Tämä lausunto heijastaa koalition yhteisiä näkemyksiä.

Maan ystävät kannattaa ilmastolain säätämistä. Tarvittavat päästövähennykset voidaan ilmastolain avulla toteuttaa määrätietoisesti ja kustannustehokkaasti. Ehdotettu laki parantaa Suomen ilmastopolitiikan läpinäkyvyyttä, tietoperustaisuutta ja järjestelmällisyyttä sekä päästövähennysten toteuttamiseen sitoutumista. Ilmastopolitiikan suunnittelun ja seurannan käytäntöjen vahvistaminen on tarpeen päästövähennysten toteutumisen varmistamiseksi.

Maan ystävät on tyytyväinen lakiluonnoksen 6§ toiseen momenttiin, jonka myötä laissa vahvistetaan olemassaoleva tavoite vähentää päästöjä vähintään 80% vuoteen 2050 mennessä. Tavoitteen vahvistaminen laissa parantaa ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja on tarpeen myös suunnittelu- ja seurantamekanismien toiminnan kannalta. Maan ystävät huomauttaa kuitenkin, että tavoite ei nykytiedon valossa vastaa tarvittavien päästövähennysten syvyyttä. Sitä on näin ollen varauduttava tarkistamaan kunnianhimoisemmaksi.

Polttava Kysymys -koalition tavoitteena on, että Suomi sitoutuu päästövähennystavoitteisiin, jotka ovat yhdenmukaiset kansainvälisen ilmastopolitiikan lähtökohtana olevan ns. kahden asteen tavoitteen kanssa. Ilmastotieteellisen tiedon mukaan tämä tarkoittaisi vähintään 95% päästövähennystavoitetta vuodelle 2050 vuoteen 1990 verrattuna. Esitetyn ilmastolakiluonnoksen kirjauksessa vuoden 2050 tavoite jää tähän nähden kunnianhimmottomaksi. Tavoitteen asettaminen on silti erittäin kannatettavaa, sillä se antaa elinkeinoelämälle, yhteiskunnalle ja kansainväliselle yhteisölle tarpeellisen viestin siitä, että Suomi on sitoutunut päästöjen merkittävään vähentämiseen. Maan ystävät pitää todella tärkeänä myös 12§:ssä ilmaistua velvoitetta tarkastella asetetun päästövähennystavoitteen riittävyttä ilmastotieteellisen tiedon näkökulmasta.

Maan ystävät kannattaa pääpiirteissään luonnoksessa esiteltyä suunnittelu- ja seurantajärjestelmää. **Lain velvoite keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman hyväksymisestä vaalikausittain (9 §) tuo tarvittavaa ryhdikkyyttä päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden toimien suunnitteluun ja toteutukseen.** Myönteistä on, että suunnitelma sisältäisi kaikkia päästöjä koskevat päästökehitysarviot. Kaikkien päästöjen tarkastelu parantaa ilmastotoimista saatavaa kokonaiskuvaa ja kokoaa jo käytössä olevan raportoinnin tehokkaan ilmastopolitiikan suunnittelun välineeksi.

Niin ikään kannatettavaa on, että **ilmastolain avulla myös ilmastotoimien vaikuttavuuden ja toteutumisen seuranta parannetaan.** Päästövähennystoimien ja päästöjen kehitystä seurataan vuosittaisen ilmastovuosikertomuksen avulla (14 §). Hallituksen velvoite seurata suunnitelmien toteutumista ja valmistella tarvittaessa lisätoimia asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (12 §) on erityisen tärkeä. Luonnos jättää kuitenkin epäselväksi, miten menetellään suunnitelmavaiheessa, jos eri hallinnonalojen suunnitelmat eivät kokonaisuutena johda riittäviin päästövähennyksiin.

Jotta ilmastolaki voisi täysimääräisesti lunastaa sille asetetut odotukset ilmastopolitiikan ennakoitavuuden parantamisen suhteen, tulee ilmastolain velvoittaa hallitukset määrittelemään pitkän aikavälin suunnitelmissa (7 §) aikataulutettu päästövähennyspolku, joka johtaa pitkän aikavälin tavoitteeseen. Näin kunkin ilmastopolitiikan suunnitelman riittävyttä ja päästöjen vähenemistä voidaan arvioida selkeästi määriteltyä tavoitetta vasten. Nykyään vuosittaiset päästövähennystavoitteet sisältävä polku on päästökaupan ulkopuolisilla hallinnonaloilla jo määritelty vuoteen 2020 asti EU-lainsäädännön myötä.

Ehdotettu ilmastolaki tuo olennaisia hyötyjä ilmastopolitiikan suunnittelun tietoperustaisuuteen ja tieteen ja politiikan vuoropuheluun. Erityisen kannatettavia ovat ilmastotoimenpideohjelmiin kuuluvat ohjauskeinojen vaikuttavuusarviot (9 §). Myös Ilmastopaneelin aseman virallistaminen on perusteltua.

Maan ystävät pitää erittäin tarpeellisina laissa mainittuja velvoitteita ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmän avoimuuden ja osallistamisen järjestämisestä (10 §). Tähän mennessä suomalaisen ilmastopolitiikan suunnittelun läpinäkyvyydessä on ollut vakavia puutteita [2], joihin lain määräyksillä voidaan selvästi vastata. **Avoimuutta koskevia vaatimuksia on edelleen tarpeellista lisätä ulottamalla julkistamisvelvoitteet koskemaan myös suunnitelmien taustalla olevia mallilaskelmia.** Nykyisen energia- ja ilmastostrategian taustalaskelmien salaaminen on saanut viime aikoina julkisuudessa osakseen runsaasti kriittistä huomiota sekä ainakin kaksi valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Maan ystävät kannattaa ilmastolain säätämistä lämpimästi ja toivoo, että lain valmistelua voidaan jatkaa ripeästi niin, että laki saatetaan voimaan alkuperäisen aikataulun mukaisesti. Seuraavassa esitellään yksityiskohtaisempia huomioita ja perusteluita.

Yksityiskohtaiset kommentit

2 § Soveltamisala

Lakiluonnoksessa painottuvat päästökaupan ulkopuolisella sektorilla toteutettavat toimet. Maan ystävät pitää järkevänä, että myöhemmissä, ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevissa pykälissä (7 §, 9 §) selvennetään, että ilmastolain kokonaistavoite ja seuranta- ja raportointivelvoitteet koskevat sekä päästökaupparektoria että päästökaupan ulkopuolista sektoria. Ilman kokonaisvaltaista tarkastelua myös päästökaupan ulkopuolisen sektorin toimien suunnittelu ja riittävyyden arviointi jäisi erittäin vaikeaksi.

Koska lain säätämällä tavoitellaan kokonaisvaltaisuutta ja ilmastopolitiikan virtaviivaistamista kautta koko hallinnon, tulisi ilmastolain soveltamisala säätää laajaksi siten, että sen piirissä olisivat kaikki päästöjä tuottavat hallinnonalat ja myös Euroopan Unionin päästökaupan alaisuuteen kuuluvat päästöt. Tähän johtopäätökseen tultiin myös ilmastolain esiselvityksessä [3] ja Ilmastopaneelin selvityksessä [4]. Myös Polttava Kysymys -koalitio on esittänyt lakia, jonka suunnittelu- ja seurantamekanismit koskisivat kaikkia päästöjä tuottavia sektoreita. Laaja tarkastelu on tarpeen kustannustehokkaimpien päästövähennystapojen tunnistamiseksi ja käyttöönottamiseksi.

3 § Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon, 4 § Hillitsemistä ja sopeutumista edistävät toimet

Pykälissä säädetään ilmastolain nojalla laadittujen suunnitelmien huomioonottamisesta muussa toiminnassa ja viranomaisten velvollisuudesta edistää suunnitelmien toteutumista. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, että valtion taloudellinen toiminta ja ohjaus olisivat synergiassa ilmastolain mukaisten suunnitelmien kanssa toimien kustannustehokkuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Polttava Kysymys -koalition lakiesityksessä [1] esitetäänkin, että **valtion talousarviota laadittaessa ja kehysriihiin osana on toteutettava talousarvion päästövaikutusten arviointi**. Esimerkiksi Skotlannin ilmastolakiin sisältyy tämänkaltainen velvoite.

Talousarvion päästövaikutusten arvioinnin kautta voidaan virtaviivaistaa talousarvion ilmastopäästöjä ohjaavaa vaikutusta. Tämä vaatii muutoksen lakiin valtion talousarviosta. Mahdollisuuteen viitataan 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (“Eri alojen lakeihin voitaisiin tarvittaessa sisällyttää viittaus tämän lain mukaisiin suunnitelmiin.”). Myös ilmastolain esiselvityksen mukaan ilmastolain yhteydessä voi olla tarpeen säätää sen suhteesta valtion talousarvioon. Maan ystävät toivoo pykälää täsmennettävän siten, että se velvoittaisi valtion talousarvion esittämisen yhteydessä tai jo budjettikehysvaiheessa tarkastelemaan talousarvion ilmastovaikutuksia ristiriitaisen ohjauksen karsimiseksi.

6 § Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tulee ohjata tehokkaasti päästöjen vähentämiseen. Määrällisen, vuotta 2050 koskevan päästövähennystavoitteen asettaminen Suomen kokonaispäästöille tässä 6 §:n toisessa momentissa on lain luonteen ja merkityksen kannalta keskeistä. Ehdotuksen mukainen ilmastolaki vahvistaa vähintään 80 prosentin päästövähennystavoitteen vuodelle 2050. **Ilmastopolitiikan ennakoitavuuden ja lain suunnittelu- ja seurantajärjestelmän toiminnan kannalta päästövähennystavoitteen kirjaaminen lakiin on välttämätöntä.**

Ilmastotieteen tarjoaman tiedon näkökulmasta päästövähennystavoitteen pitäisi olla lakiluonnokseen kirjattua kunnianhimoisempi, vähintään 95 prosenttia. IPCC:n neljännen arviointiraportin mukaan kehittyneiden maiden tulee vähentää päästöjään noin 80-95 % vuoteen 2050 mennessä, jotta ilmaston lämpeneminen enemmän kuin kaksi astetta esiteolliseen aikaan nähden voitaisiin välttää. Sittemmin uudet tutkimukset ovat viitanneet vielä suurempiin päästövähennystarpeisiin, ja on todennäköistä, että vuoden 2014 aikana julkistettavissa IPCC:n viidennen arviointiraportin seuraavissa osaraporteissa suositukset ovat nykyistä tiukemmat. Lisäksi jo kahden asteen lämpeneminen aiheuttaa suuria haittoja ilmastojärjestelmässä, ekosysteemeissä sekä ihmisten hyvinvoinnissa ja taloudessa.

Myös Ilmastopaneelin ilmastolakia koskevassa raportissa arvioitiin, että Ison-Britannian ilmastolaisissa omaksuttu kasvihuonekaasujen 80%:n päästövähennystavoite vuoteen 2050 ei ole enää luonnontieteiden nykytulosten ja päästövähennysten taakanjakoa koskevien arvioiden valossa riittävä Suomen kaltaiselle kehittyneelle maalle.

Tieteellisen tiedon huomioimiseksi pitkän aikavälin tavoitetta on tarpeen arvioida säännöllisesti suhteessa uusimpaan ilmastotieteelliseen tietoon siitä, paljonko päästöjä pitäisi vähentää. On hyvä, että tämä vaatimus sisältyy pykälän huomioon otettavien seikkojen listaan (kohta kolme) sekä pykälään 12. Myönteistä luonnoksessa on myös velvoite huomioida suunnitelmien suhde kansainväliseen ilmastosääntelyyn, tiedot päästövähennysteknologian kehittymisestä sekä suunnitelmien suhteesta muihin ympäristöllisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin.

Tavoitteellinen ilmastolaki hyödyttää elinkeinoelämää ja kansalaisia parantamalla ilmastopolitiikan ennakoitavuutta. Tämä auttaa eri toimijoita tekemään informoituja investointipäätöksiä ja lisää eri tahojen luottamusta siihen, että vähäpäästöisiin ratkaisuihin kannattaa todella satsata. Esimerkiksi Iso-Britanniassa elinkeinoelämän edustajat olivat tämän takia mukana kampanjoimassa ilmastolain puolesta. Muun muassa energiantuotannossa tuotantolaitokset ovat hyvin pitkäikäisiä, jolloin ilmastopolitiikassa tarvitaan ennustettavuutta vuosikymmenien päähän suuripäästöisiin voimalaitoksiin lukkiutumisen välttämiseksi. Tavoitteellisuus ja ennakoitavuus edistävät esimerkiksi uusiutuvan energian ja cleantech -alan kasvun mahdollisuuksia, joita heikot kotimarkkinat ovat tähän asti ratkaisevasti estäneet.

Ehdotettu 80%:n päästövähennystavoite ei ole uusi, mutta se on aiemmin kirjattu vain erilaisiin strategisiin suunnitelmiin ilman lain mukanaan tuomaa sitovuutta. Tavoite on aiemmin kirjattu valtioneuvoston ilmasto- ja energiapoliittiseen tulevaisuusselontekoon vuonna 2009. Vastaavasti Eurooppa-neuvoston ilmastomuutosta koskevassa kannanotossa vuodelta 2009 esitettiin vähennystavoitteeksi 80-95 prosenttia.

Tavoitteen asettamiselle ei ole oikeudellisia esteitä. Näin on todettu ilmastolain esiselvityksessä. Vastaavanlaista tavoitteellista sääntelyä löytyy esimerkiksi tupakkalaista ja laissa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä.

Tavoitteen asettaminen on perusteltua myös suunnittelu- ja seurantamekanismien toimivuuden takaamiseksi. Ilman päästövähennystavoitetta ja sen pohjalta muodostettua päästövähennysten polkua on vaikea suunnitella, kuinka paljon toimia kunkin hallituksen pitäisi ilmastomuutoksen torjumiseksi tehdä.

7 § Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma

Pykälässä veloitetaan valtioneuvosto hyväksymään pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, jolla varmistetaan päästöjen vähentäminen riittävästi 6.2 §:ssä asetettuun päästövähennystavoitteeseen nähden. Ehdotuksessa tämä suunnitelma koskisi sekä päästökauppaa sen ulkopuolista sektoria. Tämä on erittäin kannatettavaa ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisen suunnittelun vahvistamiseksi.

Pykälässä veloitetaan valtioneuvosto sisällyttämään suunnitelmaan kasvihuonekaasujen vähennystavoitteeseen perustuvat kasvihuonekaasupäästöjen skenaariot vuoteen 2050 sekä keskeiset toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Vaihtoehtoisten skenaarioiden laatiminen on tarpeen, sillä ne lisäävät eduskunnan mahdollisuuksia todellisten valintojen tekemiseen lyhyemmän tähtäimen suunnitelmia tehdessä sekä edistävät asiasta käytävän yhteiskunnallisen keskustelun edellytyksiä ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia.

On kuitenkin tärkeää varmistaa, että pitkän aikavälin päästökehitystä koskevat arviot eivät jää vain vaihtoehtoisiksi skenaarioiksi. **Pitkän aikavälin päästövähennyspolun osoittaminen on yksi lain keskeisin ennakoitavuutta tuova elementti, joka parantaa elinkeinoelämän, muun yhteiskunnan ja kansalaisten mahdollisuuksia varautua edessä olevaan kehitykseen.** Päästövähennyspolun esittäminen ja noudattaminen takaa eri toimijoille sen, että päästöjä ei tarvitse vähentää äkillisinä, kalliina ja vaikeasti hyväksyttävinä romahduksina.

Maan ystävät ehdottaa, että ilmastolain mukaisissa pitkän aikavälin suunnitelmissa tulee määritellä aikataulutettu päästövähennyspolku, joka johtaa pitkän aikavälin tavoitteeseen. Näin kunkin ilmastopolitiikan suunnitelman (9 §) riittävyttä ja päästöjen vähenemistä voidaan arvioida selkeästi määritellyä tavoitetta vasten. Vuosittaiset päästövähennystavoitteet sisältävä polku on päästökaupan ulkopuolisilla hallinnonaloilla jo määritellyä vuoteen 2020 asti EU-lainsäädännön myötä. Lakiehdotuksen nykyinen muotoilu skenaarioista ei tarjoa ilmastopolitiikkaan riittävän selkeitä ja vahvoja välitavoitteita, mikä asettaa haasteita myös 9 § mukaisten, vaalikausittain tehtävien toimenpidesuunnitelmien riittävyden arvioimiselle. Myös vaihtoehtoisten skenaarioiden on kunkin johdettava päästövähennyspolun edellyttämiin kokonaispäästövähennyksiin.

8 § Sopeutumissuunnitelma

Liittämällä sopeutumissuunnitelmat ilmastolain yhteyteen voidaan nykyistä paremmin varmistaa hillintä- ja sopeutumispolitiikan valmistelun keskinäinen synergia ja johdonmukaisuus. Pykälään sisältyvää riski- ja haavoittuvuustarkastelua tulee tarkentaa siten, että se sisältäisi paitsi ilmastonmuutoksen suorat vaikutukset Suomelle, myös tarkastelun ilmastonmuutoksen aiheuttamista globaaleista heijastusvaikutuksista. Sopeutumissuunnitelmassa tulisi myös arvioida sopeutumisen mahdollisuuksia ja tarpeita ilmaston lämpenemistä koskevien erilaisten skenaarioiden osalta.

9 § Ilmastopolitiikan suunnitelma

Maan ystävät kannattaa pykälän asettamaa velvoitetta, jonka mukaan valtioneuvoston on kerran vaalikaudessa laadittava ilmastopolitiikan suunnitelma, joka sisältää ilmastotoimenpideohjelman sekä päästökehitysarvion.

Pykälään sisältyvä **ohjauskeinojen vaikuttavuuden arviointi on keskeistä ohjauksen jatkuvan tehostamisen ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi ja parantamiseksi**. Velvoite edesauttaa myös suunnitelmien etukäteistä arviointia ja sidosryhmien mahdollisuuksia osallistua suunnitelmista käytävään keskusteluun ja päätöksentekoon.

Ilmastotoimenpideohjelman sisältövaatimusten kolmannessa kohdassa viitataan 7 §:ssä tarkoitetun suunnitelman 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoitteisiin. Kuten tämän lausunnon 7 §:ä koskevassa kohdassa on huomioitu, tulee pitkän aikavälin suunnitelmiin sisältyvien skenaarioiden ohella muodostaa selkeä päästövähennyspolku, joka ohjaisi 9 §:ssä tehtäviä suunnitelmia. Lakiehdotuksen nykyisessä muotoilussa jää muutoin epäselväksi, mikä elementti 7 §:n 1 kohdassa on se tavoite, johon 9 §:n ilmastotoimenpideohjelmalla koskevassa 3 kohdassa viitataan.

Myös 9 §:n osalta on syytä vahvistaa tehtävien suunnitelmien velvoittavuutta. Esimerkiksi päästökehitysarviota koskevissa sisältövaatimuksissa veloitetaan esittämään vain erilaisia arvioita kasvihuonekaasupäästöjen kehittymisestä. Arviota ei voida pitää kovin vahvana elementtinä päästövähennysten ohjaamisessa. Maan ystävät ehdottaa, että päästökehitysarviota koskevissa 3 ja 4 kohdissa sana "arvio" korvataan sanalla "tavoite".

Myöhemmin pykälässä 15 säädetään viranomaisten vastuista suunnitelmien valmistelussa. Kukin ministeriö vastaa omaa toimialaansa koskevien suunnitelmien valmistelusta. 9 § mukaisten suunnitelmien koostamisesta olisi luonnoksen mukaan vastuussa ympäristöministeriö. Luonnos jättää epäselväksi, miten menetellään, jos eri hallinnonalojen suunnitelmat eivät kokonaisuutena johda riittäviin päästövähennyksiin. Jatkokäsittelyssä **ilmastolakiin on kirjattava selkeästi menettely, jolla hallinnonalakohtaiset ilmastotoimenpideohjelmat ja päästökehitysarviot sovitaan sellaisiksi, että päästöt kokonaisuutena (päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla) vähenevät pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa asetetun päästövähennyspolun mukaisesti**.

Polttava Kysymys -koalition ilmastolakiesityksessä kullekin nelivuotiskaudelle osoitetaan hiilibudjetti, joka jyvitetään hallinnonaloittain. Kustakin hallinnonalasta vastaava ministeriö laatii ilmastopolitiikan suunnitelman omille hallinnonaloilleen siten, että päästöt vähenevät hiilibudjetin mukaisesti. Ilmastopolitiikan suunnitelmia laadittaessa on syytä hyödyntää pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa käytettyjä vaihtoehtoisia skenaarioita.

Lakiehdotuksessa ei oteta kantaa ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun ajoitukseen. Maan ystävien näkemyksen mukaan **ilmastopolitiikan suunnitelma ohjaisi päästöjen vähentämistä tehokkaimmin silloin, kun jokainen hallitus muotoilisi omaa kauttaan koskevan nelivuotisen ilmastopolitiikan suunnitelmansa, pitkän aikavälin suunnitelman huomioiden, hallituskautensa alussa**. Asiasta voitaisiin säätää tässä pykälässä tai erillisessä asetuksessa.

Ilmastopolitiikan ennakoitavuuden ja toimien riittävyyden varmistamiseksi olemassaolevien ja uusien ohjauskeinojen vaikutukset päästöihin on syytä arvioida pidemmällä aikajänteellä, esimerkiksi 10-20 vuotta eteenpäin, kuten lakiluonnoksessa ehdotetaan. Ehdotuksessa myönteistä on myös tarkastelun kohdistaminen sekä päästökauppa- että päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin. **Toimien tuloksellisuus ja toteutuminen sekä päästöjen kehitys olisi kuitenkin perusteltua arvioida jokaisen nelivuotiskauden osalta erikseen laajassa selvityksessä, jonka tulokset annettaisiin selontekona eduskunnalle hallituskauden lopulla**. Selvityksen materiaali on koostettavissa 14 §:n mukaisista vuosikertomuksista. Näin voitaisiin muodostaa perusteellinen käsitys kunkin hallituskauden alussa hyväksytyn ohjelman toteutumisesta ja kehitystarpeista seuraavan suunnitelman valmistelua ajatellen. Mikäli ilmastopolitiikan suunnitelmat hyväksyttäisiin

aina kunkin hallituskauden alussa, voisi edellisen hallituskauden ilmastopolitiikan suunnitelman toteutumista koskeva selvitys sisältyä samaan selontekoon uuden 9 § mukaisen suunnitelman kanssa. Vaihtoehtoisesti kutakin nelivuotiskautta koskevan selvityksen voisi julkaista hallituskauden lopulla ennen vaaleja, jolloin ne edistäisivät ilmastopolitiikasta ja sen suunnasta käytävää poliittista keskustelua ja siten kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.

10 § Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu

Suunnitelmien valmistelussa on syytä noudattaa laajaa avoimuutta ja vaalia eri sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Pykälän asettama velvoite suunnitelmaluonnosten esilläolosta ja kommentointimahdollisuudesta onkin hyvin myönteinen esitys ja edustaa merkittävää parannusta nykytilaan. **Pykälää on syytä täsmentää vielä niin, että avoimuus koskisi myös suunnitelmien taustaselvityksiä ja -laskelmia.** Ilman taustadokumentteja julkisen keskustelun käyminen suunnitelmien oletuksista, realistisuudesta ja vaikutuksista on merkittävästi vaikeampaa.

Pykälän mukaan lausuntoja tulee pyytää keskeisiltä viranomaisilta, yhteisöiltä ja 16 §:n mukaiselta tieteelliseltä asiantuntijaelimeltä. Polttava Kysymys -koalition lakiesityksessä todetaan tarkemmin, että keskeiset yhteisöt sisältävät myös valtakunnalliset järjestöt kansalaisjärjestöt mukaan lukien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja maakuntien liitot, sekä muut viranomaiset, joiden toimialaan tai tehtäviin suunnitelma liittyy. Tällainen tarkennus sopisi lain perusteluihin.

Ilmastonmuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen edellyttävät suuria muutoksia koko yhteiskunnan toiminnassa. Näiden muutosten hyväksyttävyyden ja järkevän toteutuksen kannalta on välttämätöntä, että kansalaisille ja eri sidosryhmille annetaan mahdollisuus osallistua suunnitelmien tekemiseen. Avoimuus myös osaltaan vahvistaa ilmastopolitiikan tietopohjaa, kun eri alojen asiantuntijoilla on mahdollisuus tuoda tietämyksensä valmistelijoiden käyttöön. On huomattava, että monelta osin suunniteltaviin toimiin liittyy myös ristiriitaisia intressejä ja moraalisia valintoja, joiden tekeminen läpinäkyviksi on itsessään tavoiteltavaa.

11 § Selonteko eduskunnalle

Suunnitelmien antaminen selontekoina eduskunnalle on kannatettavaa, sillä se vahvistaa eduskunnan muodollista asemaa ilmastopolitiikassa ja antaa eduskunnalle mahdollisuuden edellyttää asiaan liittyviä toimia valtioneuvostolta. Eduskuntakeskustelu selonteosta edesauttaa myös ilmastopolitiikasta tarvittavan julkisen keskustelun edellytyksiä.

12 § Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta

Ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannan tehostaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen on erittäin tarpeellista ilmastopolitiikan onnistumisen arvioimiseksi ja lisätoimien tarpeen tunnistamiseksi. Tällainen systemaattisuus on erittäin tervetullutta suomalaiseen ilmastopolitiikkaan. Maan ystävät kannattaa pykälän ensimmäisen momentin seurantavelvoitetta. Jotta seuranta toimisi läpinäkyvästi, vaatii se kuitenkin taustalleen selvät tavoitteet, joiden toteutumista seurata. Lakiluonnoksessa pykälä velvoittaa seuraamaan suunnitelmien toteutumista sen toteamiseksi, saavutetaanko 7, 8 ja 9 §:ssä asetetut tavoitteet. Kuten 7 § ja 9 §:ä koskevissa kommentoissa todettiin, tulisi suunnitelmiin sisältyvien elementtien tavoiteluontoisuutta siis vahvistaa (vrt. skenaariot, arviot).

Seurannan tulosten hyödyntämistä on tarpeen ohjata tarkemmin kuin lakiluonnoksessa ehdotetaan. Pykälässä lukee: "Seurannan perusteella hallitus päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista." Tätä koskevaa momenttia on syytä täsmentää niin, että hallituksen velvoite täydentävien toimenpiteiden valmistelemiseksi olisi selvempi. Polttava Kysymys -koalition lakiesityksessä eduskunnalle on annettava erityinen selonteko lisätoimista päästövähennyspolulle palaamiseksi, mikäli kyseisen suunnittelukauden keskimääräinen todellinen päästökehitys eroaa suunnitellusta viisi prosenttia tai enemmän. **Selvä mekanismi lisätoimien esittämiselle on tarpeen suunnittelujärjestelmän tehokkuuden, ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi.**

On erittäin myönteistä ja tarpeellista, että pykälässä velvoitetaan hallitus huomioimaan seurannassa myös lakiin kirjattavan päästövähennystavoitteen riittävyttä ajantasaisen ilmastomuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella.

Maan ystävät kannattaa myös pykälässä esitettyä velvoitetta tiedottaa seurannan tuloksista yleisölle. Velvoite on kuitenkin ehdotuksessa muotoiltu hyvin väljästi. Kuten pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, seurannasta tiedottaminen on tärkeää myös seuraavien suunnitelmien valmisteluun osallistumisen kannalta. Näin ollen tiedotuksen tulisi tapahtua laajasti ainakin virallisessa lehdessä ja valtionhallinnon verkkosivuilla. Seurannan tuloksien tulee olla ilmaiseksi ja helposti saatavilla välittömästi niiden valmistumisen jälkeen.

14 § Ilmastovuosikertomus

Maan ystävät kannattaa pykälän asettamaa velvoitetta päästökehityksen ja politiikkatoimien raportoisesta eduskunnalle. Yleisön osallistumis- ja seurantamahdollisuuksien takaamiseksi vuosikertomusten on oltava julkisia.

15 § Viranomaisten tehtävät

Ilmastolakiluonnoksessa vastuut on jaettu niin, että pitkän aikavälin suunnitelmista vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, sopeutumissuunnitelmista maa- ja metsätalousministeriö ja keskipitkän aikavälin suunnitelmista ympäristöministeriö. Ekroosin ja Warstan esiselvitys ilmastolaista sekä Ilmastopaneeli ovat suositelleet ilmastolain mukaisia suunnitelmia koordinoivaksi tahoksi valtioneuvoston kansliaa. **Valtioneuvoston kanslia olisi parempi koordinoiva taho ilmastopolitiikan valtavirtaistamisen ja hallinnon rajat ylittävän kustannustehokkaan suunnittelun varmistamiseksi.** Valtioneuvoston kanslia vastaisi mm. ministeriöiden esittämien ilmastotoimien yhteensovittamisesta ja riittävyden varmistamisesta. Tämä tukisi ilmastolain tavoitetta valtavirtaistaa ilmastopolitiikkaa ja lisäisi sen painoarvoa. Valtioneuvoston kanslian tulisi samalla huolehtia siitä, että eri ministeriöiden erityisosaaminen ilmastopolitiikan eri osa-alueilla tulisi tehokkaasti käyttöön.

16 § Tieteellinen asiantuntijaelin

Maan ystävät pitää hyvänä ja tärkeänä, että tieteellisen ja riippumattoman ilmastopaneelin rooli vahvistetaan ilmastolaista annetusssa luonnoksessa. Paneelin aseman vakinaistaminen on omiaan parantamaan vuoropuhelua tieteen ja politiikan välillä. Paneelilla on tärkeä tehtävä tieteellisen tiedon koostamisessa. Maan ystävät kannattaa myös 10 §:ssä ilmaistua velvoitetta pyytää tieteelliseltä asiantuntijaelimeltä lausunto ilmastolain mukaisista suunnitelmaluonnoksista. Lisäksi ilmastopaneelille on syytä varata oikeus tulla kuulluksi asiantuntijana eduskunnan mietintövaliokunnassa sen käsitellessä ilmastolain edellyttämiä selontekoja.

17 § Voimaantulo ja siirtymäaikasäännökset

Pykälässä varaudutaan säätämään siitä, milloin 7 § ja 8 §:ssä tarkoitetut suunnitelmat tulee hyväksyä ensimmäisen kerran. Maan ystävät esittää, että kyseiset suunnitelmat hyväksytään seuraavien eduskuntavaalien jälkeisellä hallituskaudella vuoden 2015 aikana.

Angi Mauranen
puheenjohtaja

Anna Härrä
varapuheenjohtaja

Maan ystävät ry

Lisätietoja

Hanna Hakko, Polttava Kysymys -ilmastolakikampanjan koordinaattori
hanna.hakko@maanystavat.fi, 044 576 999

Viitteet

[1] Pukarinen, M. ja Meller, L. (toim.) 2012. Polttava Kysymys -kampanjakoalition esitys ilmastolaiksi eduskunnalle. Polttava Kysymys. 44 ss.
http://www.polttavakysymys.fi/?page_id=285

[2] Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011. Tuloksellisuustarkastus 235/2011: Ilmastonmuutoksen hillintä - ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano.
http://www.e-julkaisu.fi/vtv/ilmastonmuutoksen_hillinta/

[3] Ekroos, A. ja Warsta, M. 2012. Selvitys: Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista.
<http://www.ym.fi/download/noname/%7BB24213AC-1A47-4889-B4D6-B6C18147E81D%7D/24026>

[4] Ilmastopaneeli 2012. Ilmastopaneelin raportti ilmastolaista.
http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset_lausunnot/Ilmastopaneelin%20raportti%20ilmastolaista%202012.pdf