

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 45/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä kesäkuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle ilmastolaiksi (HE 82/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Tuula Varis ja ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Matila, maa- ja metsätalousministeriö

- neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Hannu Ilvesniemi, Metsäntutkimuslaitos
- professori Heikki Lehtonen, MTT Taloustutkimus
- professori, FT Kristiina Regina, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT)
- professori Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- johtava asiantuntija Tiina Kähö, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto
- asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki, jonka tarkoituksena on luoda pohja pitkäjänteisen, johdonmukaisen ja kustannustehokkaan ilmastopolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen avoimella ja ennakoitavalla tavalla. Laissa asetettaisiin Suomen kansainvälisiin sopimuksiin, Euroopan unionin lainsäädäntöön ja poliittisiin sitoumuksiin perustuva kasvihuonekaasujen pitkän aikavälin päästövähennystavoite. Lähtökohtana ilmastopolitiikan suunnitte-

lujärjestelmässä on varmistaa, että ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt ilmakehään vähentyvät Suomen osalta vuoteen 2050 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990.

Ilmastolaissa säädettäisiin myös ilmastopolitiikan keskipitkää ja pitkää aikaväliä koskevista suunnitelmista, joilla pyritään vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjä ja hillitsemään ilmastomuutosta. Valiokunta toteaa, että laki ei kuitenkaan pääsääntöisesti koskisi EU:n päästökaupan piiriin kuuluvia päästöjä. Lakiehdotukseen sisältyy myös ilmastomuutokseen sopeutumi-

seen liittyvä suunnittelujärjestelmä, jolla pyritään vahvistamaan valmiuksia hallita ilmastonmuutoksen riskejä ja sopeutumista ilmastonmuutokseen.

Ilmastolaki on luonteeltaan valtion viranomaisia koskeva tavoitteellinen puitelaki. Siihen ei ole sisällytetty eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä, jolla suoranaisesti luotaisiin yksityisille tahoille oikeuksia tai velvollisuuksia ilmastopoliittikkaan liittyen. Esitetty laki on ennen kaikkea informaatio-ohjauksen väline, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa valtioneuvostolle, eduskunnalle ja valtion viranomaisille ilmastopoliittikan toteuttamista varten. Ilmastolain konkreettiset vaikutukset syntyisivät ilmastopoliittikan suunnitelmien kautta, joiden sisälöstä ja toimeenpanosta säädettäisiin erikseen.

Valiokunta korostaa sitä, että lakiehdotukseen sisältyy ongelmallisia lähtökohtia, jotka liittyvät etenkin ilmasto- ja energiapolitiikan mahdolliseen eriytymiseen ja esitetyn suunnittelujärjestelmän hallinnolliseen raskauteen ja lisääntyvään byrokraatiaan.

Lain soveltamisala

Valiokunnan arvion mukaan Suomessa on varmistettava hyvin yhteen sovitettu, kustannustehokas ja vaikuttava energia- ja ilmastopoliittinen suunnittelu. Suomen kasvihuonekaasupäästöistä suurin osa tulee energiasektorilta, joten tämän sektorin merkitys on keskeinen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä. Myös EU:ssa on viime aikoina korostettu tarvetta tiivistää entisestään energia- ja ilmastopoliittikan yhteyttä, kuten esimerkiksi komission ehdotuksessa ilmasto- ja energiakehyksestä vuodelle 2030.

Valiokunta katsoo, että ongelmalliseksi saattaa tulevaisuudessa muodostua se, että ilmastolailla eriytetään ilmasto- ja energiapolitiikkaa toisistaan. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että Euroopan unioni on parhailaan integroimassa ilmastopoliittikkaa erittäin vahvasti yhteen energiapolitiikan kanssa. Ehdotettu ilmastolain suunnittelujärjestelmä (erityisesti ns. keskipitkän aikavälin ilmastopoliittikan suunnitelma) saattaisi myös monimutkaistaa ilmastopoliittista suunnittelua, vaikka hallituksen

esityksen 9 §:ssä tuodaan esille keskipitkän aikavälin ilmastopoliittikan suunnitelman yhteensovittamistarve tarvittavilta osin energia- ja ilmastopoliittikan suunnittelun kanssa.

Valiokunta toteaa, että nykyinen energia- ja ilmastopoliittinen suunnittelujärjestelmä sovitaa yhteen energia- ja ilmastoasiat keskenään tasapainoiseksi kokonaisuudeksi. Joustavuutensa ansiosta järjestelmää on voinut myös tarpeen mukaan kehittää. Energia- ja ilmastopoliittikan suunnittelujärjestelmää ja sen toimeenpanoa täydentävät useat muut ohjaukskeinot, kuten maaseudun kehittämissuunnitelma ja kansallinen metsäohjelma. Viitaten edellä todettuun valiokunta kiinnittää erityistä huomiota ilmasto- ja energiapolitiikan yhteensovittamisen välttämättömyyteen.

Suunnittelujärjestelmä

Lakiehdotuksella luotaisiin uusi järjestelmä, jonka avulla suunniteltaisiin, otettaisiin käyttöön, seurattaisiin ja raportoitaisiin ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäviä toimia ja niiden vaikuttavuutta. Tarkoituksen toteuttamiseksi laki ei kuitenkaan sisällä oikeudellisia sanktioita vaan pyrkii tehostamaan ilmastopoliittista päätöksentekoa ja tekemään siitä pitkäjänteisempää, tehokkaampaa ja läpinäkyvämpää.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotukseen sisältyvät keinot tarkkailla päästövähennysten toteutumista ovat hallinnollisesti varsin raskaat: valtioneuvoston tulee esityksen mukaan toimittaa vuosittain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä, vähennystavoitteiden toteuttamisesta sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista osana hallituksen vuosikertomusta. Lisäksi tarkoituksena on koota yhteen nykyiset tiedot, mutta jatkossa korostetaan tietojen esittämistä selonteon muodossa. Lakiehdotukseen sisältyvä keinovalikoima tekee järjestelmästä varsin jäykän, ja esityksessä jää osin epäselväksi, tuoko esitetty suunnittelujärjestelmä koskeva malli riittävästi lisäarvoa ja etuja nykytilanteeseen verrattuna.

Hallituksen esitys sisältää myös useita uusia ilmastopoliittikkaan liittyviä raportointivelvoit-

teita eri ministeriöille. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että raportointi pysyy kaikilta osin taroituksenmukaisena ja kustannustehokkaana.

Maa- ja metsätalous

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että maatalouden erityisasema ja ruoan tuotannon turvaaminen on mainittu erikseen esityksen 6 §:ssä. Hallituksen esityksen mukaan maataloustuotantoon liittyvän suunnittelun osalta on varmistettava, että ilmastomuutoksen hillitsemiseen liittyvät toimet suunnitellaan ja toteutetaan niin, etteivät ne vaaranna kotimaista ruuan tuotantoa tai globaalia ruokaturvaa. Valiokunta pitää huoltovarmuuden ja ruokaturvan kannalta välttämättömänä, että kansallisessa, EU:n ja kansainvälisessä ilmastopolitiikassa tunnustetaan selkeästi maatalouden ja ruoantuotannon erityisrooli. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että maataloussektorin energiansäästötoimet lasketaan tällä hetkellä energiasektorin hyväksi, vaikka ne tulee ehdottomasti kohdistaa nimenomaan maataloussektorin säästöiksi, koska ne syntyvät siellä. Valiokunta pitää välttämättömänä laskentatavan muuttamista tältä osin.

Valiokunta pitää toimialansa kannalta myös perusteltuna, että maankäyttö, maankäytönmuutos ja metsätalous (ns. LULUCF-sektori) ja näin ollen erityisesti metsänielut eivät kuulu lain soveltamisalaan. Tämä on tarkoituksenmukaista muun muassa siksi, että nämä sektorit eivät ole EU:n lainsäädännön perusteella sitovien päästövähennysvelvoitteiden piirissä. Samalla valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä hiilinielujen tärkeää merkitystä ilmastomuutoksen hillinnässä. Kun metsien hiilivarannot kasvavat, sitovat metsät hiiltä ilmakehästä ja tällöin metsien sanotaan toimivan hiilinieluinä. Suomen puuvarat ovat pitkään olleet voimakkaassa kasvussa, joten metsiimme sitoutuu vuosittain huomattavasti enemmän hiiltä kuin sieltä poistuu. Tehokkaalla ja kestävästä käytön mukaisella metsänhoidolla voidaan sitoa metsiin suuria määriä hiiltä. Kasvattamalla Suomen metsien puustopääomaa voidaan samalla metsiä käyttää tulevaisuudessa tarkoitukselliseen hiilensidontaan.

Ministeriöiden välinen työnjako

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan kukin ministeriö valmistelee hallinnon alansa koskevan osuuden ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumissuunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta ympäristöministeriö.

Ilmastomuutoksen hillinnällä on läheinen yhteys ilmastomuutokseen sopeutumiseen tulevaisuudessakin. Maa- ja metsätalouden kannalta ilmastomuutokseen sopeutuminen on erittäin keskeistä, joten on tärkeää, että jatkossakin sopeutumiseen liittyvät suunnitelmat laaditaan maa- ja metsätalousministeriössä. Valiokunta korostaa lisäksi ministeriöiden välisen tiiviin yhteistyön välttämättömyyttä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ilmastomuutoksen hillintään liittyvä raportointijärjestelmä pysyy myös maa- ja metsätalouden osalta tulevaisuudessa yksinkertaisena ja kustannustehokkaana. Raportoinnissa on hyödynnettävä mahdollisimman tarkoin käytössä olevia järjestelmiä ja menettelytapoja. Ilmastolain toimeenpanon yhteydessä on ehdottomasti huolehdittava siitä, ettei laki jäykistä ilmastojä ja energiapolitiittista suunnittelua ja aiheuta tarpeetonta hallinnollisen taakan tai kustannusten kasvua.

Yhteenveto

Valiokunta pitää edellä mainituista syistä lakiesitystä ongelmallisena ja osin ristiriitaisena. Valiokunta katsoo, että ilmastomuutoksen hillintään liittyvässä suunnittelussa ja raportoinnissa tulee hyödyntää mahdollisimman hyvin jo käytössä olevia järjestelmiä ja menettelytapoja. Valiokunta esittää edellä todettuun viitaten ympäristövaliokunnalle vielä selvitettäväksi, ovatko kaikki lakiehdotuksessa esitetyt varsin raskaat seuranta- ja suunnittelumekanismit perusteltuja tilanteessa, jossa julkiseen sektoriin kohdistuu selkeitä keventämispaineita. Ilmastolain

MmVL 45/2014 vp — HE 82/2014 vp

toimeenpanon yhteydessä tulee joka tapauksessa ehdottomasti huolehtia siitä, että laki ei monimutkaista tai eriytä ilmasto- ja energiapoliittista suunnittelua toisistaan taikka aiheuta tarpeetonta hallinnollisen taakan tai kustannusten kasvua.

Valiokunta pitää tärkeänä keskittyä siihen, että ilmastolain mukaisesti kerätyllä tiedolla ja suunnittelujärjestelmillä arvioidaan ja edistetään tehokkaasti niitä toimia, jotka ovat järkeviä ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutu-

misen kannalta. Valiokunta korostaa lisäksi tässäkin yhteydessä hiilinielujen tärkeää merkitystä ilmastomuutoksen hillinnässä.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäs. Heikki Autto /kok
Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr
Lasse Hautala /kesk
Reijo Hongisto /ps
Anne Kalmari /kesk

Jukka Kopra /kok (osittain)
Timo V. Korhonen /kesk
Jari Myllykoski /vas
Mats Nylund /r
Janne Sankelo /kok
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää ilmastolaki, minkä tarkoituksena on luoda johdonmukainen sekä pitkäjänteinen pohja ilmastopolitiikan suunnittelemiseen sekä sen toteuttamiseen hyvin avoimella sekä ennakoitavalla tavalla. Lisäksi kyseinen laki olisi luonteeltaan ns. puitelaki, mikä tarkoittaa sitä, että lakiin ei sisältyisi eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Laissa myös asetettaisiin maamme kansainvälisiin sopimuksiin ja Euroopan unionin lainsäädäntöön sekä muihin poliittisiin sitoumuksiin perustuva pitkän aikavälin päästövähennystavoite kasvihuonekaasujen osalta. Esitys sisältää myös ns. sopeuttamissuunnitelman, jonka avulla pyritään vahvistamaan valmiuksia, millä voidaan sopeutua ilmastomuutoksiin sekä siihen liittyviin riskeihin.

Valiokuntaryhmämme sekä eduskuntaryhmämme näkee, että maatalouden erityisaseman ja ruuantuotannon turvaaminen tulee olla etusijalla ilmastopolitiikasta päätettäessä. Maataloustuotannon osalta on erityisesti varmistettava se, ettei ilmastopoliittisin keinoin vaaranneta nyt eikä tulevaisuudessa maamme huoltovarmuutta taikka ruokaturvaa. Jatkossa on tärkeää toimia siten, etteivät maa- tai metsätaloussektorit kuulu ilmastopolitiikan lain soveltamisalaan suoraan. Jos näin olisi, tästä seuraisi se, että metsäpolitiikkamme hoitaminen vaikeutuisi entisestään. On myös äärimmäisen tärkeää, että energia- ja ilmastopolitiikasta päätettäessä kotimaisesta metsäpolitiikasta päätetään myös jatkossa Suomessa eikä Brysselissä.

Toiseksi energia- ja ilmastopolitiikan yhteensovittamisessa tulee erityisesti valiokuntaryhmämme mielestä huomioida se, ettei uudella ilmastolailla eriytetä liiaksi ilmasto- ja energiapolitiikkaa toisistaan — ja ettei kansainvälisellä tasolla tehdä liian kunnianhimoisia päästövähennystavoitteita, sillä niillä tulee olemaan mitä todennäköisimmin aina negatiivisia vaikutuksia maallemme. Esimerkkinä huonosta toiminnasta voidaan pitää vuoden 2011 Durbanin ilmastokokousta, jolloin metsistämme tuli hiilinielujen sijasta päästölähde. Tämän kaltaisia hallituksen päätöksiä ei maamme talous eikä teollisuuden kilpailukyky kestä enää jatkossa. Perussuomalaisten mielestä tulevaisuudessa tuleekin huolehtia siitä, että jos kansainvälisiä sopimuksia tehdään, niihin tulee saada mukaan maailman suuret valtiot, kuten Yhdysvallat, Kiina sekä Intia.

Lopuksi valiokuntaryhmämme haluaa vielä kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esitys sisältää sekä luo uusia raportointivertteita eri viranomaisille, kuten ministeriöille. Nyt esitetyssä ilmastolaissa tämän kaltainen järjestelmä tulee sekä jäykistämään ilmasto- ja energiapolitiittista suunnittelua maassamme että aiheuttamaan tarpeetonta hallinnollista lisätaakkaa. Myös kustannusten nousu on ilmeistä. Valiokuntaryhmämme pitää tämän kaltaista kehitystä maassamme ei-toivottavana.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme,

että lakiehdotus tulisi hylättyä.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2015

Lauri Heikkilä /ps
Reijo Hongisto /ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Jätän eriävän mielipiteen maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoon ilmastolaista HE 82/2014 vp. Valiokunta vähättelee mielestäni lähtökohdaisesti lakiesityksen merkitystä ilmastonmuutoksen torjumisessa.

Kuitenkin alan parhaista asiantuntijoista koostuva ilmastopaneeli painottaa ilmastolain merkitystä ilmastotoimien tehokkaan koordinoimisen kannalta. Laki edistää tarpeellisen kokonaiskuvan saamista ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen sektoreista ja toimita. Ilmastolaki edistää myös yleisön tiedon saantia politiikkatoimista ilmastonmuutoksen torjumiseksi.

Lakiesitys on omiaan vähentämään hallinnollista kitkaa eri hallinnonalojen välillä yhteistyön syventyessä. Siten se vähentää tehokkaasti ristikkäistä sääntelyä ja edistää hiilineutraalin

yhteiskunnan rakentamista niin julkisella sektorilla kuin elinkeinoelämässä.

Myös tasavallan presidentti on nostanut esille Suomen osalta ilmastolain vaikuttavaksi menettelmäksi ilmastonmuutoksen hillinnässä tapamisessaan YK:n pääsihteerin kanssa ilmastihuippukokouksessa New Yorkissa syyskuussa 2014.

Valiokunta sivuuttaa lausunnossaan ilmastolain perimmäisen tarkoituksen ja leimaa lakiesityksen ristiriitaiseksi kuitenkin tarkemmin sitä perustelematta. Tämän vuoksi jätän valiokunnan lausuntoon eriävän mielipiteeni. Mielestäni valiokunnan olisi pitänyt yhtyä hallituksen esitykseen korostaen ilmastolain tarpeellisuutta ja sen myönteisiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen torjumisessa.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2015

Satu Haapanen /vihr

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Valtioneuvosto on esityksessään huomionut ilmastonmuutoksen riskit ja perustellusti esittänyt toimia lakiesityksen käytännön toteuttamiseksi. Valtioneuvoston esitys on yhteismitallinen parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean viime syksynä valmistuneen mietinnön Energia- ja ilmastotiekartta 2050 kanssa.

Valiokunta kyseenalaistaa lausunnossaan ilmastolain perimmäisen tarkoituksen korostaen vain esityksen ristiriitaisuutta ja ongelmia, si-

vuuttaen ilmastonmuutoksen haitalliset vaikutukset myös maa- ja metsätaloudelle.

Perusteltua valiokunnan kannanotossa on pyrkiä mahdollisimman tehokkaasti hyödyntämään olemassa olevia tutkimustuloksia ja niiden raportointia.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että ympäristövaliokunnan tulisi ottaa edellä oleva huomioon.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2015

Jari Myllykoski /vas