

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 52/2014 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 talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohdaja Tuula Varis ja ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- osastopäällikkö Esa Härmälä ja neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara, Valtiontalouden tarkastusvirasto

- tutkimusalueen päällikkö Tuula Mäkinen, Teknologian tutkimuskeskus VTT
- yksikönjohtaja Juha Honkatukia, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- toimitusjohtaja Juha Vanhanen, Gaia Consulting Oy
- johtaja Jukka Leskelä, Energiateollisuus ry
- ryhmäpäällikkö Mia Nores, Teknologiateollisuus ry
- Ilmastopaneelin puheenjohtaja, professori Markku Ollikainen, Helsingin yliopisto
- professori Peter Lund, Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Ilmastofoorumi ry
- Metsäteollisuus ry
- Polttava Kysymys -koalitio
- oikeustieteen tohtori Ari Ekroos.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen lähtökohdat. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ilmastolaki, joka antaa puitteet pitkäjänteisen, ennakoitavan ja yhtenäisen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja toteuttamiselle. Ilmastomuutoksen hillinnän ja muutokseen sopeutumisen todetaan muodostavan laajan kokonaisuuden, jonka hallinnan katsotaan edellyttävän nykyistä määrämuotoisempaa ilmastopoli-

tiikan valmistelua, toteuttamista ja vaikutusten seuranta. Tavoitteena on edistää suunnittelun avoimuutta ja jo olemassa olevan tiedon tehokkaampaa hyödyntämistä. Samoin painotetaan tarvetta turvata eduskunnan riittävä tiedonsaanti.

Kyseessä on hallinnollinen puitelaki, joka kohdistuu valtion viranomaisiin. Laki ei sisällä aineellista sektorilainsäädäntöä, eikä siinä puututa viranomaisten nykyisiin toimivaltuuksiin.

Lakiehdotus luo rungon viranomaisyhteistyölle, jonka puitteissa valmistellaan ilmastopolitiikkaa, seurataan valittujen toimien riittävyttä ja arvioidaan tarvetta uusille toimille. Laissa olisi säännökset päästövähennystavoitteesta, keskipitkää ja pitkää aikaväliä koskevista suunnitelmista, kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta, eduskunnan informoimisesta, eri viranomaisten ilmastopolitiikan alaan liittyvistä tehtävistä ja ilmastopaneelista.

Saadun selvityksen perusteella talousvaliokunta suhtautuu uuden sääntelyn tarpeeseen kriittisesti. Valiokunta yhtyy sinänsä arvioihin ilmastopolitiikan tärkeydestä ja laaja-alaisuudesta. Toisaalta nimenomaan ilmastopolitiikan laaja-alaisuus ja tiiviit kytkökset muihin yhteiskunnan kannalta keskeisiin politiikanaloihin tekevät lähtökohtaisesti ongelmalliseksi muodostaa ilmastopolitiikalle näennäisesti eriytetty valmistelujärjestelmä. Ottaen huomioon, että 80 prosenttia Suomen kasvihuonekaasupäästöistä¹ on peräisin energiantuotannosta, on ilmastopolitiikalla erityisen kiinteä yhteys tähän sektoriin. Päätökset joudutaan joka tapauksessa tekemään vaikutuksia laaja-alaisesti punniten ja muiden sektoripolitiikkojen osin erilaiset tavoitteet huomioon ottaen. Energiapolitiikan osalta näitä ovat mm. toimitusvarmuus, kilpailukyky ja omavaraisuus.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ilmastolain velvoitteet kohdistuvat vain viranomaisiin. Yrityksille ei tule aiheuttaa lisää hallinnollista taakkaa. Viranomaistenkin osalta on varmistettava, ettei laista koidu päällekkäistä työtä.

Valiokunta pitää esityksen tavoitetta hyödynnä nykyistä tehokkaammin jo olemassa olevaa tietoa erittäin tärkeänä. Toisaalta tämä samoin kuin valmistelun avoimuus ja viranomaisten yhteistyö ovat yleisiä hyvän hallinnon periaatteita, joiden noudattamisesta ei tulisi olla tarvetta sääntää yksittäisissä laeissa.

Yleisempänä huomiona valiokunta toteaa lisäksi, että sääntelyyn tulisi ehdotettua selkeämmin sisällyttää tarve esittää selvitykset ehdotettavien toimien taloudellisista vaikutuksista. Tähän liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että ilmastopaneelissa, jonka toiminnan jatkamista valiokunta pitää perusteltuna, on edustettuna myös riittävä taloudellinen asiantuntemus.

Soveltamisala. Ilmastolaki koskisi lähtökohtaisesti vain ei-päästökauppasektoria (kuten talokohtainen lämmitys, liikenne, jätehuolto, maatalous, F-kaasut ja työkoneet). Lakiin esitetään kuitenkin lisättäväksi (6 §:n 3 mom.) säännös, jossa todetaan vuoteen 2050 mennessä saavutettavaksi asetettu kasvihuonekaasupäästöjen kokonaisvähennystavoite². Tämän pitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen edellyttää toimia sekä päästökauppa- että ei-päästökauppasektorilla, minkä vuoksi lakiehdotuksen pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnittelua koskeva sääntely (7, 10—13 ja 15 §) koskisi myös päästökauppasektoria (mm. sähköntuotanto, energiavaltainen teollisuus, suuri osa kaukolämmön tuotannosta ja lentoliikenne pääpiirteissään).

Kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin ja EU-sääntelyyn perustuvan vähennystavoitteen kirjaamista lakiin perustellaan sillä, että se luo kansallisten toimien suunnitteluun pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta. Talousvaliokunta pitää kirjausta Suomen velvoitteita ja tavoitteenasetantaa ajatellen tarpeettomana. Kansainväliset sopimukset ja EU:n poliittiset sitoumukset ohjaavat jo kansallisia toimia ilman tavoitteen kirjaamista lakiin. Valiokunta ei myöskään pidä perusteltuna, että kansalliset tavoitteet eroaisivat edellä mainituista tavoitteista. Ilmastolakiin ehdotettu kirjaus saattaa pikemminkin hämärtää lain tarkoitusta kuin selkeyttää sitä. Useilta asiantuntijoilta saaduissa näkemyksissä onkin pidetty epäselvänä sitä, missä määrin ehdotettu sääntely tulisi tosiasiallisesti kohdistumaan myös päästökauppasektoriin. Päästökauppasektoria säännellään jo tiukasti EU-säädöksin, ja siihen kohdis-

¹ Tilastokeskuksen mukaan Suomen vuoden 2013 kokonaispäästöt olivat yhteensä 60,6 miljoonaa tonnia CO₂-ekv. Päästöistä hieman yli puolet tulee päästökauppasektorilta.

² 80 %:n vähennystavoite vuoden 1990 päästömäärään verrattuna

tuu koko EU:n päästökauppasektorin kattava yhteinen päästövähennystavoite. Valiokunta painottaa, että päästökauppasektorin ohjauksen tulee perustua yhteiseen EU-sääntelyyn.

Eduskunnan informointi. Lakiehdotuksen keskeisen sisällön muodostavat erilaiset laadittavat selvitykset, joiden avulla on tarkoitus informoida eduskuntaa. Vähintään kerran kymmenessä vuodessa eduskunnalle annetaan selontekona pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, joka sisältää tarvittaessa myös tiedot kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta. Pitkän aikavälin suunnitelma kattaa sekä päästökauppasektoriin että päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin liittyvät toimet, ja se vaikuttaa vastaavan sisällöltään nykyistä energia- ja ilmastaselontekoa. Kerran vaalikaudessa eduskunnalle on tarkoitus antaa selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta, joka kattaa toimet päästökaupan ulkopuolisella sektorilla. Kalenterivuosittain eduskunnalle annettava ilmastovuosikertomus sisältää selvityksen päästökehityksestä ja päätettyjen toimien vaikuttavuudesta, ja kerran vaalikaudessa kertomukseen sisällytettäisiin myös tiedot ilmastomuutokseen sopeutumista koskevien toimien etenemisestä. Ilmastovuosikertomus olisi osa hallituksen vuosikertomusta. Esityksen perustelujen mukaan näiden ohessa tulitaisiin jatkamaan nykyistä energia- ja ilmastostrategiamenettelyä.

Talousvaliokunta toteaa, että esityksen perusteella eduskunta on saamassa huomattavasti nykyistä lukuisamman joukon erilaisia selontekoja ja selvityksiä. Kattava tiedonsaanti toimintasuunnitelmista ja niiden toteutuksen seuranta ovat kannatettavia tavoitteita. Esityksen mukaisesti eduskunnan informointi tulisi kuitenkin nykyiseen verrattuna pirstaloitumaan niin, että päästökauppasektoria ja ei-päästökauppasektoria käsiteltäisiin osin toisistaan irrallaan. Kuten edellä on todettu, valittavat toimet ja niiden ilmastolliset samoin kuin kansantaloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin näiden sektoreiden osalta monilta osin kytköksissä toisiinsa. Päätöksentekijän kannalta on olennaista kyetä arvioimaan toimien kokonaisvaikutukset. Esimerkiksi yksit-

täisten toimien kansantaloudellisia vaikutuksia on mahdotonta arvioida perusteellisesti ilman kytkeä edellä mainittuun kokonaisuuteen. On perusteltua kysyä, saadaanko useista yksittäisistä selvityksistä päätöksentekijää parhaalla tavalla palvelevaa tietoa.

Talousvaliokunta katsoo, että nykyinen kattava kerran vaalikaudessa annettu selonteko energia- ja ilmastostrategiasta on tukenut hyvin eduskunnan päätöksentekoa. Pitkän aikavälin suunnittelua ohjaa puolestaan parlamentaarisesti valmisteltu Energia- ja ilmastotiekartta 2050. Valiokunta tähdentää tarvetta jatkaa nykyistä strategiamenettelyä työ- ja elinkeinoministeriön vetovastuulla. Samoin valiokunta pitää tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on ehdotetulla tavalla pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman yhteensovittaminen samoin kuin komission edellyttämien kansallisten energia- ja ilmastopolitiikkaa koskevien suunnitelmien laadinta.

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen siten, että sen yhtenä osana raportoitaisiin nykyistä kattavammin tavoitteiden toteutumisesta, saattaa olla toimiva ratkaisu. Se olisi tosin mahdollista toteuttaa ilman nyt ehdotettua lakiakin.

Lopuksi. Edellä olevaan viitaten talousvaliokunta pitää esitystä monilta osin ongelmallisena ja sen lisäarvoa osin epäselvänä.

Valiokunta katsoo, että esityksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa huomattavasti kevyemmällä sääntelyllä³ tai jopa ilman sitä ministeriöiden välistä yhteistyötä lisäämällä. Samoin jää epäselväksi, tarvitaanko yhdellä, vaikkakin erittäin tärkeällä, politiikkasektorilla näin monitasoista hallinnollista seuranta- ja raportointijärjestelmää. Talousvaliokunnan näkökulmasta nykyinen menettely, jossa kerran vaalikaudessa on käsitelty kattavaa energia- ja ilmastostrategiaa, on toiminut erittäin hyvin.

³ Esimerkiksi valtioneuvostosta annettu laki mahdollistaa valtioneuvoston asetuksen antamisen ministeriöiden välisen yhteistyön järjestämisestä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

*että ympäristövaliokunta ottaa edellä
olevan huomioon.*

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Eero Lehti /kok
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Jari Myllykoski /vas
jäs.	Lars Erik Gästgivars /r	Martti Mölsä /ps
	Teuvo Hakkarainen /ps	Arto Pirttilahti /kesk
	Antti Kaikkonen /kesk	Kaj Turunen /ps
	Johanna Karimäki /vihr	Harry Wallin /sd
	Pia Kauma /kok	vjäs. Jouko Skinnari /sd.
	Jukka Kärnä /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Jätän eriävän mielipiteen talousvaliokunnan lausuntoon ilmastolaista. Valiokunta vähättelee lähtökohtaisesti lakiesityksen merkitystä ilmastomuutoksen torjumisessa.

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

On keskeistä, että eduskunta saa vuosittain ajantasaista tietoa ilmastomuutoksen vastaisista toimista ja niiden vaikuttavuudesta. Ilmastolaki on erittäin hyödyllinen ja tarpeellinen työkalu, joka antaa Suomen ilmastopolitiikalle selkeän päämäärän yli hallituskausien. Se tekee ilmastopolitiikasta pitkäjänteistä, ennakoitavaa, avointa ja suunnitelmallista sekä edesauttaa ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta.

Lain keskeiseen sisältöön kuuluu päästövähennystavoite: vähennetään kasvihuonekaasuja ainakin 80 % vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoteen 1990. Valiokunta lausunnossaan arvostelee tätä, vaikka tavoite ei ole mitenkään ristiriidassa hyväksytyjen ilmastotavoitteiden kanssa. Asiantuntijakuulemisessa on pikemminkin korostunut, että tavoite on kovin matala ja kunnianhimoton ilmastomuutoksen torjunnan kannalta. Ilmastomuutoksen torjuntatoimiin sitoutumisen kannalta on silti hyödyllistä, että sitova tavoite on lain tasolla.

Lain painopiste on erityisesti päästökaupan ulkopuolisessa sektorissa. Kyseessä on puitelaki, eikä se sisällä eri alojen (liikenne, maatalous, asuminen, rakentaminen) aineellista lainsäädäntöä, vaan luo prosessin, jossa eri aloja koskevia politiikkatoimia ja niiden toteuttamista suunnitellaan. Lisäksi laki vahvistaa ilmastopaneelin

toiminnan, joka tuottaa tieteellistä tietoa ilmastomuutoksen torjuntatyöhön ja päätöksenteon tueksi.

Valiokunta sivuuttaa lausunnossaan ilmastolain perimmäisen tarkoituksen ja korostaa sääntelyn turhuutta ja hallinnollista taakkaa. Mielestäni valiokunnan olisi pitänyt puoltaa hallituksen yksimielisen esityksen hyväksymistä. Lakiesitys on omiaan vähentämään hallinnollista kitkaa eri hallinnonalojen välillä yhteistyön syventyessä. Siten se edistää tehokkaasti ristikkäistä sääntelyä ja hiilineutraalin yhteiskunnan rakentamista niin julkisella sektorilla kuin elinkeinoelämässäkin.

Laila on vahva kansan tuki. "Polttava kysymys" -kampanja käynnistyi vuonna 2008, ja sen myötä suomalaiset ovat mm. lähettäneet eduskuntaan yli 40 000 ilmastolakia vaativaa postikorttia. Keväällä 2014 toteutetun Taloustutkimuksen selvityksen mukaan 79 % suomalaisista ja enemmistö jokaisen puolueen äänestäjistä kannattaa ilmastolain säätämistä.

Ilmastolaki ei itsessään tuo suoria velvoitteita yksityisille toimijoille. Lakiin kuuluvat ilmastopolitiikan suunnitelmat ohjauskeinoineen valmisteltaisiin avoimesti eri tahoja osallistaen. Lakiin kirjattu pitkän aikavälin päästövähennystavoite antaa varmuutta politiikan suunnasta ja lisää luottamusta siihen, että vähäpäästöisiin ratkaisuihin kannattaa investoida. Tästä syystä esimerkiksi Isossa-Britanniassa elinkeinoelämän edustajat olivat mukana kampanjoimassa ilmastolain puolesta omassa maassaan.

Monessa EU-maassa, kuten Ranskassa ja Itävallassa, on voimassa ilmastolaki. Muiden maiden vastaavat lait poikkeavat Suomen hallituksen esityksen ratkaisusta. Esimerkiksi Englannin ja Skotlannin ilmastolaisissa keskeisiä ovat seurattavat "kasvihuonekaasubudjetit". Suomessa on jo korkea aika säätää ilmastolaki hyväksymällä hallituksen yksimielinen esitys ilmastolaksi.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitän,

*että ympäristövaliokunta ottaa edellä
olevan huomioon.*

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2015

Johanna Karimäki /vihr

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2***Perustelut***

Hallituksen esityksen HE 82/2014 vp tarkoituksena on säätää ilmastolaki, jonka tarkoituksena on luoda johdonmukainen sekä pitkäjärjenteinen pohja ilmastopolitiikan suunnittelemiseen sekä sen toteuttamiseen hyvin avoimella sekä ennakoitavalla tavalla. Kyseinen laki olisi luonteeltaan ns. puitelaki, joten lakiin ei sisältyisi eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Laissa myös asetettaisiin maamme kansainvälisiin sopimuksiin, Euroopan unionin lainsäädäntöön sekä muihin poliittisiin sitoumuksiin perustuva pitkän aikavälin päästövähennystavoite kasvihuonekaasujen osalta.

Perussuomalaiset pitävät tätä ilmastopolitiikan sektoria erittäin tärkeänä maallemme. Kokonaisuudessaan näemme kuitenkin, että nyt ehdotettu ilmastolaki on ongelmallinen. Näemme, että maamme ilmastopolitiikan keskeisenä tavoitteena tulee olla se, ettei kansallisilla päästövähennystavoitteilla vaikeuteta entisestään yritysten toimintaedellytyksiä ja kansalaisten elinmahdollisuuksia maassamme. Yksipuolisten kansallisten päästötavoitteiden sijaan on maamme viisaampaa seurata ja olla mukana maailmanlaajuisissa sopimuksissa. Emme halua asettaa maamme yrityksille niiden kilpailukykyä heikentävää lisätaakkaa kansallisella sääntelyllä.

Perussuomalaiset katsovat, että lakiesitys lisää myös tarpeettoman paljon byrokratiaa. Hallituksen esitys toisi useita erilaisia raportointivelvoitteita eri ministeriöille. Emme kannata uusia jäykkiä hallintojärjestelmiä taikka menettelytapoja.

Haluamme myös painottaa sitä, etteivät energia- ja ilmastopolitiikan ohjaukskeinot ole pelkästään lainsäädännöllisiä eivätkä täten saa tehdä ilmastopolitiikan suunnittelusta entistä sekavampaa. Jos todellisia muutoksia tavoitellaan, tulee tällöin keskittyä aidosti maailmanlaajuisiin ilmastopoliittisiin sopimuksiin, joissa myös ns. suurvallat, kuten Yhdysvallat, Intia sekä Kiina, ovat mukana.

Perussuomalaiset ovatkin sitä mieltä, että ilmastolaki on turhaa uutta lainsäädäntöä. Parlamentaarisessa energia- ja ilmastokomiteassa (PEIKKO) ovat jo kaikki eduskuntapuolueet päässeet yhteisymmärrykseen energia- ja ilmastopolitiikan päälinjoista ja tavoitteista aina vuoteen 2050 asti. Kun laaja poliittinen yhteisymmärrys on jo olemassa, ei niitä tarvitse lainsäädäntöön laittaa ja näin lisätä turhaa byrokratiaa.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2015

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
Martti Mölsä /ps