

LAKIALOITE 74/2008 vp

Ilmastolaki

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ilmastolain tarkoituksena on vähentää kansallisia kasvihuonekaasupäästöjä vuosittain viidellä prosentilla jäljellä olevista päästöistä laskien. Viiden prosentin vuotuiset vähennykset vuodesta 2010 alkaen johtaisivat päästöjen vähenemiseen 38 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja 87 prosentilla vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna. Vähennysvauhti perustuu päästövähennyslukuihin, joita Hallitustenvälinen ilmastopaneeli IPCC pitää välttämättöminä globaalin lämpötilannousun pitämiseksi alle kahdessa asteessa. Vastaava laki on säätämisprosessin viime vaiheissa Isossa-Britanniassa. Myös Irlannissa ja Skotlannissa on tehty ilmas-

tolakialoitteet, ja Kanadassa hyväksytty ilmastolaki velvoittaa hallituksen vähentämään päästöjä 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä ja 25 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ja raportimaan päästövähennysten toteutumisesta viiden vuoden välein. Itävalta suunnittelee myös ilmastolain säätämistä. Valtioneuvoston kanslian tilaaman selvityksen mukaan ilmastolain säätämiselle Suomessa ei ole ylivoimaisia oikeudellisia esteitä (Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2008, s. 10—11).

PERUSTELUT

1 Merkittävien päästövähennysten välttämättömyys

Hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n mukaan maailman ilmastomuutosta kiihdyttävät päästöt on käännettävä laskuun vuoteen 2015 mennessä ja enemmän kuin puolitettava vuoteen 2050 mennessä kahden asteen globaalin lämpötilannousun kriittisen rajan alla pysymiseksi. Lämpötilannousun ylittäessä kaksi astetta laajojen, äkillisten katastrofien riski kasvaisi. Edelleen IPCC:n mukaan tavoitteen saavuttamiseksi teollisuusmaiden on vähennettävä päästöjään

25—40 prosenttia vuoteen 2020 ja 80—95 prosenttia vuoteen 2050 mennessä ja nopeasti teollistuvien maiden on hillittävä päästöjensä kasvua merkittävästi jo vuoteen 2020 mennessä. Kahden asteen tavoite on kirjattu EU:n ilmasto politiikan lähtökohdaksi, ja viittaus teollisuusmaiden suuruusluokkaa 25—40 prosenttia olevaan päästövähennysvastuuseen vuoteen 2020 mennessä (vuoden 1990 tasosta) kirjattiin Kioton sopimuksen jatkoneuvotteluiden pohjaksi Baliin joulukuussa 2007. Ilmastomuutoksen torjuminen globaaleilla toimilla edellyttää vau-

raiden teollisuusmaiden johtajuutta. Vaikka kahden asteen tavoite on haastava, sen saavuttaminen on kiinni poliittisesta tahdosta.

2 Lakialoitteessa käytetty käsite hiilibudjetti

Hiilibudjetilla tarkoitetaan tiettyä aikavälinä sallittujen päästöjen kokonaismäärää miljoonissa tonneissa hiilidioksidiekvivalenttia. Hiilibudjettien yhteydessä säädetään siitä, miten ilmastolaissa säädetty päästövähennykset toteutetaan, keneen ne kohdistuvat ja mitä päästövähennys-toimista seuraa.

3 Ilmastolaki ohjauskeinona ja lain tarkoitus

Suomen päästöjä on pyritty rajoittamaan erilaisin ohjauskeinoin vapaaehtoisista sitoumuksista rakennusten energiatodistuksiin ja polttoaineveron korotukseen. Suomen tähänastiset ilmastotoimet eivät yksin riitä välttämättömien päästövähennysten saavuttamiseen. Ilmastokatastrofin torjumisen tulee olla hallituksen laillinen velvoite.

Kahden asteen tavoitteeseen pääsemiseksi tarvitaan paitsi kunnianhimoiset ja parhaimman saatavilla olevan ilmastotieteen kanssa yhteensopivat pitkän aikavälin päästövähennystavoitteet myös laillisesti sitovat lyhyen aikavälin päästövähennysvelvoitteet. Vähennykset voidaan toteuttaa joko vuosittaisten tai viisivuotisten hiilibudjettien kautta. Hiilibudjetilla tarkoitetaan tiettyä aikavälinä sallittujen päästöjen kokonaismäärää. Hiilibudjetti pienenee kunakin vuonna viidellä prosentilla jäljellä olevista päästöistä laskien. Vuonna 2010 aloitettavat viiden prosentin vuotuiset vähennykset Suomen kasvihuonekaasupäästöissä johtaisivat yhteensä 38 prosentin vähennykseen vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä ja yhteensä 87 prosentin vähennykseen vuoteen 2050 mennessä, mikäli Suomen päästöt ovat Kioton tavoitteen eli vuoden 1990 tasolla vuonna 2010. Vähennykset on saavutettava pääosin kotimaisin toimin.

Hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n mukaan globaalit päästöt on saatava kääntymään laskuun vuoteen 2015 mennessä, mikäli emme halua luopua kahden asteen tavoitteesta. Aika jättää maapallo elinkelpoisena lapsillem-

me on käymässä vähiin, joten yksikään hallitus ei voi enää siirtää vastuutaan ilmastomuutoksen pysäyttämisestä seuraajilleen. Vuotuiset päästövähennykset takaavat välittömästi alka- vat toimet ja estävät vastuun siirtämisen hamaan tulevaisuuteen.

Yhteiskunnan toiminnan kannalta ennustettavuus on oleellisen tärkeää. Mitä pidempään merkittäviä päästövähennyksiä viivytellään, sitä äkillisemmät, kivuliaammat ja kalliimmat päästövähennykset ovat edessä. Ilmastolaki takaa ennustettavan toimintaympäristön sekä yhteiskunnalle kokonaisuutena että elinkeinoelämälle ja kansalaisille sekä mahdollistaa hallittujen päästövähennysten toteuttamisen. Kun toimintaympäristö on selkeä useiden vuosikymmenien päähän, voivat yritykset tehdä informoituja investointipäätöksiä ja välttää harhainvestoinnit esimerkiksi hiili-intensiiviseen teknologiaan tai energiaa tehottomasti käyttäviin rakennuksiin. Pitkäjänteisyys ilmastopolitiikassa on kilpailukykyisen elinkeinoelämän reunaehto.

Suomi on vauras teollisuusmaa, jolla on korkeat kasvihuonekaasupäästöt asukasta kohti. Suomen on tärkeää toimia aktiivisesti ilmastomuutoksen torjumiseksi kansainvälisesti (ks. pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 13, s. 45). Uskottava ja aktiivinen ilmastopolitiikka tarkoittaa myös kotimaisia toimia. Kansainvälisen sopimuksen syntymistä vauhdittavat valtioiden omat sitoumukset ja edelläkävijäisyys, joten ilmastolaki edesauttaa maailmanlaajuisesti ilmastomuutoksen torjumista sekä vakaan ja ennustettavan toimintaympäristön syntymistä. Edelläkävijät myös vahvistavat omaaloitteisella ilmastopolitiikalla asemaansa kansainvälistä ilmastopoliittista neuvoteltaessa sekä ilmastoteknologian markkinoilla.

4 Lain sisältö ja soveltuvuus Suomen oikeuskäytäntöön

Ilmastopoliittisen tulevaisuusselonteon osana valtioneuvoston kanslian tilaamassa selvityksessä ilmastolain soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään ei nähdä ylivoimaisia oikeudellisia esteitä ilmastolain toteuttamiselle Suomessa (Selvitys Ison-Britannian ilmastola-

kiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2008, s. 10—11).

Lain tulee rajoittaa hiilidioksidin, metaanin ja typpioksiduulin päästöjä viisi prosenttia vuosittain, vuodesta 2010 alkaen. Päästöjä vähennetään viisi prosenttia kunakin vuonna jäljellä olevista päästöistä, jolloin päästövähennysura loivenee vuosisadan puoliväliä kohden. Eri kaasut käsitellään hiilidioksidiekvivalentteina. Itse laissa ei määritellä vuosittaisia päästövähennystoimia eikä sitä, miltä sektoreilta päästöjä kunakin vuonna vähennetään. Näitä seikkoja täsmennetään erikseen laadittavien hiilibudjettien yhteydessä. Lain tarkoitus on asettaa normatiivinen kehikko, joka varmistaa päästövähennysten toteutumisen.

5 Hiilibudjettien määrittäminen ja jousto hiilibudjettikausien välillä

Ilmastolakia täsmennetään hiilibudjetein. Eduskunta hyväksyy hiilibudjetit joko vuosittain tai viisivuotiskausiksi. Hiilibudjettien tulee ulottua vähintään 15 vuoden päähän koherenssin ja ennustettavuuden varmistamiseksi. Näin ollen voimassa on kerrallaan joko kolme viisivuotista tai 15 yksivuotista hiilibudjettia. Päästöjen on vähennyttävä kunkin vuoden hiilibudjetissa vähintään viisi prosenttia niin, että sekä vuoden 2020 välitavoite että vuoden 2050 kokonaistavoite saavutetaan. Päästöjen tulee vähentyä vuoden 1990 tasoon verrattuna vähintään 38 prosenttia vuoteen 2020 ja 87 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Hiilibudjetin tulee olla sopusoinnussa EU:n ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Hallitus tekee eduskunnalle esityksen hiilibudjetista oleellisia tahoja konsultoituaan.

Hiilibudjetin käsittelyn ja hyväksymisen yhteydessä säädetään ja määritellään riittävällä tarkkuudella, miten päästövähennykset tehdään, keneen ne kohdistuvat ja mitä päästövähennystoimista seuraa. Tarvittavista säännöksistä ja määrittelyistä tulee hallituksen antaa esitys eduskunnan hyväksyttäväksi. Hiilibudjetin toteutus on määriteltävä heti hiilibudjettikauden määrittelemisen jälkeen. Hallituksen esitykses-

sä on esitettävä toimet sekä käynnissä olevalle että kahdelle tulevalle viisivuotiselle hiilibudjettikaudelle tai 15 tulevalle yksivuotiselle hiilibudjettikaudelle niin, että keinot hiilibudjettien saavuttamiseksi on esitetty seuraaville 15 vuodelle.

Hiilibudjettikausien välillä voi lainata päästövähennysprosentteja korkeintaan yhden prosenttiyksikön. Näin ollen päästöjä voidaan vähentää kaudella n esimerkiksi neljä prosenttia ja vastaavasti kuusi prosenttia kaudella $n + 1$. Lainaaminen on sallittua ainoastaan yhdestä seuraavasta hiilibudjettikaudesta — seuraavan hiilibudjettikauden jälkeisiltä kausilta ei saa lainata. Nämä rajoitteet koskevat yhtälailla yhden ja viiden vuoden mittaisia hiilibudjettikausia.

Mikäli päästöjä vähennetään välttämättömästi enemmän hiilibudjettikaudella n , kaudella $n + 1$ voidaan siirtää ylimääräisinä vähennetyt päästöt. Tallettamiselle ei siis ole prosentuaalista rajoitetta. Jos siis kaudella n vähennetään päästöjä kuusi prosenttia, kaudella $n + 1$ voidaan lukea hyväksi edellisen kauden ylimääräinen päästövähennys ja vähentää päästöjä neljä prosenttia.

Päätöksen sekä lainaamisesta että tallettamisesta tekee hallitus. Lainauspäätös on tehtävä viimeistään kuluvan hiilibudjettikauden helmikuussa. Mikäli budjettikausi on viisivuotinen, päätös lainaamisesta tai tallettamisesta on tehtävä viimeistään kauden toisen vuoden helmikuussa.

6 Seuranta, raportointi sekä sanktiot

Päästökehityksen seuraamiseksi on tarkoituksenmukaista käyttää olemassa olevaa järjestelmää. Tilastokeskus toimii Suomen kansallisena kasviuonekaasujen inventaarioyksikkönä ja raportoi vuosittain ihmisen toiminnasta aiheutuvat Suomen kasviuonekaasupäästöt YK:n ilmastopöytäkirjalle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle. Vuodesta 2007 lähtien raportointi on myös ollut osa Kioton pöytäkirjan velvoitteita. Tilastokeskuksen on luontevaa hallinnoida ilmastolain päästöseurantaa.

Valtioneuvoston on toimitettava eduskunnalle selonteko vuoden päästövähennyksistä viimeistään seuraavan vuoden kuluessa, välittös-

mästi Tilastokeskuksen kasvihuonekaasuinventaarion valmistuttua. Selonteon tulee sisältää tieto siitä, onko hiilibudjetissa pysytty, mahdollinen tallettaminen tai lainaaminen huomioon ottaen. Selonteon tulee eritellä vähennettyjen kasvihuonekaasujen määrät sekä keinot, joilla vähennys saavutettiin. Mikäli hiilibudjetissa ei ole pysytty, siihen on esitettävä syyt.

Hiilibudjetin toimeenpanon epäonnistumisesta voidaan rangaista. Sanktio päästöjen liian vähäisestä vähenemisestä muodostetaan kertomalla vähentämättä jääneet päästöt kertoimella 1,3. Tämä määrä päästöjä on vähennettävä seuraavalla hiilibudjettikaudella. Lisäksi mahdollisuus tätä seuraavalta hiilibudjettikaudelta lainaamiseen evätään. Valtioneuvoston on toimitettava eduskunnalle selonteko päästövähennystoimistaan kompensoivien päästövähennysten toteuttamiseksi viimeistään kolme kuukautta hiilibudjetin tarkistamisen jälkeen.

7 Kotimaisten päästövähennysten suhde kansainvälisiin sopimuksiin ja mekanismeihin

Viiden prosentin vuosittaiset päästövähennykset ylittävät tällä hetkellä voimassa olevien ilmastopöytäkirjojen velvoitteet päästöjen vähentämisestä. Vuosittaiset vähennykset takaavat Suo-

men saavuttavan Kioton ensimmäisen kauden tavoitteensa sekä EU:n yksipuolisen sitoumuksen vähentää päästöjä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä.

Mikäli Suomea velvoittava kansainvälinen sopimus myöntää Suomelle päästöyksiköitä, joiden määrä ylittää Suomen ilmastolaissa sallitun päästömäärän, nämä ylimääräiset päästöyksiköt mitätöidään. Jos kansainväliset velvoitteet koskevat F-kaasuja tai muita kasvihuonekaasuja, jotka eivät kuulu ilmastolain piiriin, osa ylimääräisistä päästöyksiköistä käytetään näiden kaasujen päästöjen kattamiseen.

8 Päästövähennysten suuruuden tarkistaminen

Vuosittaisten päästövähennysten suuruutta tulee tarkastella uuden, parhaan tieteellisen tiedon valossa. Myös kansainvälisten Suomea sitovien uusien ilmastopöytäkirjojen velvoitteiden vaikutukset tulee ottaa huomioon. Päästövähennysprosentin mahdollista kiristämistä tulee tarkastella hiilibudjettien yhteydessä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Ilmastolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on tehokkaasti ja ennustettavasti toimintaympäristöä edistäen vähentää kansallisia kasvihuonekaasupäästöjä vuosittain vähintään viidellä prosentilla jäljellä olevista päästöistä siten, että vuotuiset vähennykset vuodesta 2010 alkaen johtaisivat yhteensä 38 prosentin vähennykseen vuoden 1990 ta-

sosta vuoteen 2020 mennessä ja yhteensä 87 prosentin vähennykseen vuoteen 2050 mennessä.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kasvihuonekaasuilla* hiilidioksidia (CO₂), metaania (CH₄) ja typpioksiduulia (N₂O); sekä

2) *hiilibudjetilla* sovittuna aikavälinä sallittujen päästöjen kokonaismäärää miljoonissa tonneissa hiilidioksidiekvivalenttia.

3 §

Hiilibudjetin laatiminen ja toteutus

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tämän lain 1 §:n mukaisesti hallitus laatii eduskunnan käsiteltäväksi esityksen hiilibudjetista vuodeksi tai viisivuotiskaudeksi siten, että voimassa on kerrallaan joko 15 yksivuotista tai kolme viisivuotista hiilibudjettia. Vuosi on kalenterivuosi.

Hiilibudjetin yhteydessä hallitus laatii eduskunnan käsiteltäväksi myös esityksen hiilibudjetin toteutuksesta, jossa määritellään vuosittaiset päästövähennystoimet, miltä sektoreilta päästöjä kunakin vuonna vähennetään sekä mitä päästövähennystoimista seuraa. Keinot hiilibudjetin saavuttamiseksi esitetään käynnissä olevalle ja kahdelle tulevalle viisivuotiselle hiilibudjettikaudelle tai 15 tulevalle yksivuotiselle hiilibudjettikaudelle.

Hiilibudjetista ja sen toteutuksesta säädetään tarkemmin erikseen.

4 §

Lainaanen ja tallettaminen

Päästövähennysprosentteja saa lainata hiilibudjettikausien välillä seuraavasta hiilibudjettikaudesta korkeintaan yhden prosenttiyksikön. Vähennetyt päästöt, jotka ylittävät viiden prosentin vähimmäisvelvoitteen, voidaan siirtää ylimääräisinä seuraavalle hiilibudjettikaudelle.

Päätöksen lainaamisesta ja tallettamisesta tekee hallitus. Päätös tehdään viimeistään yksivuotisen hiilibudjettikauden helmikuussa ja viisivuotisen budjettikauden toisen vuoden helmikuussa.

5 §

Hiilibudjetti ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Hiilibudjetin tulee olla sopusoinnussa Suomea koskevien EU:n ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Jos Suomea velvoittavaan kansainväliseen sopimukseen sisältyy päästöyksiöitä, joiden määrä ylittää Suomen tässä laissa sallitun päästömäärän, mitätöidään nämä ylimääräiset päästöyksiöt.

6 §

Seuranta ja selonteko

Tämän lain mukaisesta päästöseurannasta vastaa Tilastokeskus.

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon päästövähennyksistä vuosittain välittömästi Tilastokeskuksen kasvihuonekaasuinventaarion valmistuttua. Selonteko sisältää tiedot siitä, onko hiilibudjetissa pysytty mahdollinen tallettaminen tai lainaaminen huomioon ottaen. Lisäksi selonteossa eritellään vähennettyjen kasvihuonekaasujen määrät sekä keinot, joilla vähennys on saavutettu.

7 §

Päästövähennysten suuruuden tarkistaminen

Vuosittaisen päästövähennysprosentin kiristämistä arvioidaan tarvittaessa hiilibudjettien yhteydessä uusimman tieteellisen tiedon nojalla.

8 §

Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

LA 74/2008 vp — Tanja Karpela /kesk ym.

9 §
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2008

Tanja Karpela /kesk
Pentti Tiusanen /vas
Ilkka Kantola /sd
Janina Andersson /vihr
Johanna Karimäki /vihr
Heli Järvinen /vihr
Merja Kyllönen /vas
Kirsi Ojansuu /vihr
Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Jyrki Kasvi /vihr
Maria Guzenina-Richardson /sd
Satu Taiveaho /sd
Pekka Haavisto /vihr
Anneli Kiljunen /sd

Paavo Arhinmäki /vas
Oras Tynkkynen /vihr
Hannakaisa Heikkinen /kesk
Risto Autio /kesk
Maarit Feldt-Ranta /sd
Minna Sirnö /vas
Aila Paloniemi /kesk
Markku Rossi /kesk
Pia Viitanen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Rakel Hiltunen /sd
Tarja Filatov /sd
Heidi Hautala /vihr
Paula Sihto /kesk