

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Samalla voimassa oleva ilmastolaki ehdotetaan kumottavaksi. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa sääntelyn ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. Ehdotetussa laissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista. Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen lisäksi esityksessä säädettäisiin päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Vuodelle 2050 asetettua päästövähennystavoitetta päivitetäisiin ja säädettäisiin myös nielujen vahvistamisen tavoitteesta. Samoin hallitusohjelman mukaisesti ilmastolain suunnittelujärjestelmä laajennettaisiin koskemaan maankäyttösektoria.

Laissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon voimassa olevan ilmastolain mukaisesti kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastomuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Suunnittelujärjestelmää laajennettaisiin niin, että jatkossa ilmastolaissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista. Suunnitelmia koskevaan sääntelyyn tehtäisiin myös muita täsmennyksiä.

Ilmastovuosikertomusta ja ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä sekä valtion viranomaisia koskevaa edistämismallia täsmennettäisiin. Lisäksi laissa olisi säännökset saamelaisien oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa, saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista sekä saamelaisesta ilmastoneuvostosta, joka tukisi ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua.

Esitys liittyy vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Ilmastonmuutoksen eteneminen ja Suomen päästökehitys	7
2.2 Voimassa oleva ilmastolaki.....	9
2.2.1 Johdanto	9
2.2.2 Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä	10
2.2.3 Seuranta ja ilmastovuosikertomus.....	10
2.2.4 Tavoitteenasettelu	12
2.2.5 Soveltamisala	12
2.2.6 Tieteellinen asiantuntijaelin	12
2.2.7 Kansalaisten osallistuminen	13
2.3 Kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisuus	14
2.4 EU:n ilmastolainsäädäntö.....	15
2.5 Kansainväliset ilmastovelvoitteet ja ihmisoikeusvelvoitteet.....	16
3 Tavoitteet	18
4 Ehdotukset ja niiden keskeiset vaikutukset.....	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	19
4.2.1 Yleistä esityksen vaikutuksista ja niiden arvioinnista.....	19
4.2.2 Ilmastovaikutukset	21
4.2.3 Muut ympäristövaikutukset.....	24
4.2.4 Taloudelliset vaikutukset	26
4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	33
4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	35
4.2.7 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	36
5 Muut toteuttamismahdolliset vaihtoehdot	37
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	37
5.1.1 Päästövähennystavoite vuodelle 2030.....	37
5.1.2 Päästöbudjetit, päästökompensaatiot ja hiilimarkkinoiden laajentaminen	38
5.1.3 Suunnittelujärjestelmän kehittäminen	38
5.1.4 Kytkenät perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin ja muuhun lainsäädäntöön.....	38
5.1.5 Lain rakenne.....	39
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	39
5.2.1 Ruotsi	39
5.2.2 Tanska	40
5.2.3 Yhdistynyt kuningaskunta.....	41
5.2.4 Irlanti	43
5.2.5 Saksa	43
5.2.6 Alankomaat	44
6 Lausuntopalaute.....	45

HE 27/2022 vp

6.1 Kuulemisten palaute ennen lausuntokierrosta.....	45
6.1.1 Tiivistelmä palautteesta.....	45
6.1.2 Kuulemisten palautteen huomioon ottaminen.....	46
6.2 Lausuntokierroksen palaute	47
6.2.1 Tiivistelmä lausuntokierroksen palautteesta	47
6.2.2 Lausuntokierroksen palautteen huomioon ottaminen	49
6.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	51
6.3.1 Tiivistelmä arviointineuvoston lausunnosta.....	51
6.3.2 Arviointineuvoston lausunnon huomioon ottaminen	51
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	52
8 Lakia alemman asteinen sääntely	75
9 Voimaantulo	75
10 Toimeenpano ja seuranta	75
11 Suhde muihin esityksiin.....	76
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	76
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	76
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	77
12.1 Yleistä	77
12.2 Vastuu ympäristöstä.....	77
12.3 Saamelaisten oikeudet.....	78
12.4 Yhdenvertaisuus.....	80
12.5 Valtioneuvoston selonteko.....	80
12.6 Eduskunnalle annettavat kertomukset.....	81
LAKIEHDOTUS	83

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Ilmastolaki (609/2015) on ollut voimassa vuodesta 2015 alkaen. Lain uudelleentarkastelua edellyttävät paitsi ilmastonmuutoksen nopea eteneminen myös Sanna Marinin hallitusohjelman (2019) kirjaukset ja eduskunnan lausumat. Hallitusohjelmaan sisältyy useita ilmastolain uudistamista koskevia kirjauksia. Hallitusohjelman mukaan ilmastolain ohjausvaikutusta vahvistetaan. Tämän lisäksi todetaan, että lakia päivitetään siten, että tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä toteutuu. Hiilineutraalius on tilanne, jossa YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen (SopS 61/1994, muutettu SopS 82/1998), jäljempänä YK:n ilmastosopimus mukaisessa kasviuonekaasuinventaariorissa mukana olevat päästöt ja nielut ovat yhtä suuret. Hallitusohjelmassa linjataan myös, että lakiin lisätään päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Samoin todetaan, että ilmastolain vuoden 2050 tavoitetta päivitetään. Edelleen hallitusohjelman mukaan ilmastolakiin otetaan mukaan maankäyttösektori sekä hiilinielujen vahvistamista koskeva tavoite.

Ilmastolakia koskevat kirjaukset ovat osa hallitusohjelman strategista kokonaisuutta Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi (kokonaisuus 3.1). Ilmastolain uudistamista koskevat kirjaukset ovat osa strategisen kokonaisuuden ensimmäisen tavoitteen (Suomi on hiilineutraali 2035) toteuttamista.

Hallituksen esityksen valmistelun taustalla on myös eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö (YmVM 1/2020 vp) koskien ensimmäistä ilmastovuosikertomusta. Ympäristövaliokunnan mietinnössä todetaan, että ilmastolaki on tarkistuksen tarpeessa, sillä se perustuu tavoitteisiin ja lainsäädäntöön, jotka asetettiin ja olivat voimassa sen voimaan tullessa eli ennen Pariisin ilmastosopimuksen (SopS 75/2016) hyväksymistä. Edelleen mietinnön mukaan ympäristövaliokunta pitää tärkeänä ilmastovuosikertomuksen kehittämistä siten, että se tarkastelee ilmastopolitiikkaa laajana kokonaisuutena ja mahdollistaa kaikkien päästöjen kehityksen tarkastelun. Valiokunnan mukaan olennaista on paitsi kokonaisnäkemys myös vahva tulevaisuusorientaatio, eli vaikka kysymyksessä on lakiin perustuva raportointi, kertomuksen tulisi sisältää eteenpäin katsovia elementtejä.

Myös vuosikertomusta koskevassa eduskunnan kirjelmässä (EK 2/2020 vp) on esitetty muutoksia ilmastolakiin. Kirjelmässä eduskunta edellyttää, että hallitus uudistaa ilmastovuosikertomusta koskevaa sääntelyä strategisempaan suuntaan. Eduskunta katsoo kirjelmässään, että ilmastovuosikertomuksen tulee tukea parhaalla mahdollisella tavalla ilmastopoliittista keskustelua. Samoin kirjelmässä katsotaan, että vuosikertomuksen tulee vahvistaa raportointia siitä, miten toimien toteutus vastaa tiukentuviin tavoitteisiin ja mitä toimia päästökaiketyksen saaminen toivotulle kehitysuralle edellyttää.

Hallituksen esityksen valmistelun taustalla ovat myös Suomen ilmastopaneelin antamat lausunnot ja suositukset ilmastolain kehittämiseksi ja uusien ilmastotavoitteiden asettamiseksi, erityisesti Suomen ilmastopaneelin raportti Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet — Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset (1/2021).

Hallituksen esitys toteuttaisi osaltaan Suomea sitovia EU-lainsäädännön ja kansainvälisen ilmastosääntelyn velvoitteita. Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteena on pitää lämpötilan nousu

selvästi alle kahdessa asteessa ja tavoitella rajoittamista puoleentoista asteeseen suhteessa esiteolliseen aikaan. Taustalla on myös EU:n vuodelle 2050 asettama ilmastoneutraaliustavoite ja vuoden 2030 yhteinen kasvihuonekaasujen vähintään 55 prosentin nettovähennystavoite.

Ilmastolaki ehdotetaan annettavaksi uutena, koska käytännössä muutoksia tulisi kaikkiin voimassa olevan ilmastolain pykäliin.

1.2 Valmistelu

Ympäristöministeriö asetti 16.1.2020 työryhmän valmistelemaan ehdotusta ilmastolain uudistamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli valmistella tarvittavia keskeisiä muutoksia nykyiseen ilmastolakiin. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työn edistymistä ja keskeisiä sääntelyvaihtoehtoja tuli esitellä ilmasto- ja energiapoliittiselle ministerityöryhmälle. Ministerityöryhmän tuli ohjata valmistelua ja tehdä ilmastolakia koskevat keskeiset linjaukset. Työryhmän määräaika oli 30.11.2020, ja sitä jatkettiin 31.3.2021 asti.

Työryhmässä ovat ympäristöministeriön lisäksi olleet edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö. Työryhmä kokoontui yhteensä 20 kertaa ja kuuli kokouksissaan useita asiantuntijoita yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Työryhmän päättäessä työnsä laadittiin muistio ilmastolain uudistamista valmistelevan työryhmän työstä (31.3.2021). Hallituksen esityksen valmistelu jatkui työryhmän työn päätyttyä virkatyönä ympäristöministeriössä.

Valmistelun yhteydessä on käyty saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995, jäljempänä saamelaiskäräjälaki) 9 §:n mukaiset neuvottelut ympäristöministeriön ja saamelaiskäräjien välillä 27.10.2020, 22.4.2021 ja 24.9.2021. Lisäksi ympäristöministeriö on kuullut kolttien kyläkousta ilmastolain uudistuksesta 23.4.2021.

Hallituksen esityksen valmistelun tukena on ollut hankkeita ja selvityksiä. UUSILMA-hankkeessa tarkasteltiin monitieteisesti mahdollisia keinoja vahvistaa ilmastolainsäädäntöä. Hankkeessa käsitellyjä keinoja olivat muun muassa päästöbudjetit, päästökompensaatiot ja hiilimarkkinoiden laajennus. Hanke julkaisi loppuraportin Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5, jäljempänä Hildén ym. (2021)). Valmistelua on tukenut myös ympäristöministeriön toimeksiannosta laadittu selvitys ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin (Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA 4/2020, jäljempänä Ekroos ym. (2020)).

Suomen ilmastopaneeli on julkaissut ilmastolain uudistamiseen liittyen raportin ”Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet — Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset”. Samoin Suomen ilmastopaneeli on julkaissut muistion ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä (9.6.2021).

Vaikutusten arviointiin liittyen valmistelun tukena on ollut Suomen ympäristökeskuksen laatima Ilmastolain uudistuksen vaikutusten arviointi (Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:20). Samoin esityksen vaikutuksia on arvioitu Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n (jäljempänä VTT) laatimassa raportissa Ilmastolain päästövähennystavoitevaihtoehtojen laskennalliset vaikutusarviot (Valtioneuvoston selvitys 2021:3), joka koskee vuoden 2030 päästövähennystavoitetta.

Valmistelun tueksi on pyydetty myös oikeustieteen professori Asko Uotilta lausunto koskien ilmastolain soveltamisalan laajentamista kuntiin ja alueisiin (16.10.2020). Samoin valmistelun

aikana on pyydetty elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksilta ja maakuntien liitoilta näkemyksiä kohdennettuihin kysymyksiin.

Valmistelun aikana on kuultu sidosryhmien edustajia ja ilmastokysymysten luonteesta johtuen erityisen laajasti kansalaisia. Kuulemisten ja osallistamisen erityisiksi kohderyhmiksi valittiin lapset ja nuoret sekä saamelaiset. Lapset ja nuoret valikoituivat kohderyhmäksi, koska ilmaston lämpeneminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä erityisesti heihin. Saamelaiskulttuuri puolestaan on erityisen haavoittuvainen ilmaston lämpenemiselle. Kuulemistilaisuuksissa ja osallistamisessa kiinnitettiin huomiota kielioikeuksien toteutumiseen, esteettömyyteen ja saavutettavuuteen. Kuulemisten suunnittelussa ja toteutuksessa hyödynnettiin tutkimusyhteistyötä.

Ympäristöministeriö järjesti valmistelun alussa 11.11—9.12.2019 verkkokyselyn, jossa kerättiin kansalaisten näkemyksiä ilmastolain uudistuksesta. Kysely julkaistiin kuudella kielellä: suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, pohjoissaameksi, inarinsaameksi ja koltansaameksi. Jotta mahdollisimman moni pystyi vastaamaan kyselyyn, sen selkeyttä testattiin nuorista koostuvalla pilottiryhmällä ja muokattiin ryhmän kokemusten perusteella. Kyselyyn vastasi yhteensä 2458 henkilöä.

Sidosryhmille järjestettiin keväällä 2020 neljä kuulemistilaisuutta, jotka oli kohdennettu maatalous- ja maankäyttösektorille, elinkeinoelämälle, kunnille ja alueille sekä oikeustieteilijöille. Tammikuussa 2020 oli ilmastolain uudistamiseen liittyen kansalaisille suunnattu kirjastokiertue, jonka tavoitteena oli julkisissa ja esteettömissä kirjastoissa kerätä kansalaisten näkemyksiä. Kirjastokiertueen paikkakunnat olivat Helsinki, Tampere, Seinäjoki, Rovaniemi ja Inari. Syksyllä 2020 ympäristöministeriö toteutti yhdessä Erätauko-säätiön ja oikeusministeriön kanssa Erätauko-menetelmään perustuvia keskusteluja ilmastolain uudistuksesta. Erätauko on keskustelumenetelmä, joka on suunnattu 6—25 ihmiselle ja jonka tavoitteena on edistää rakentavaa yhteiskunnallista keskustelua.

Vuoden 2020 lopulla ympäristöministeriö järjesti ilmastolain valmisteluun liittyvän verkkokuulemisen perus- ja ihmisoikeuksista yhdessä Osallistumisen kuulut ja kuplat (BIBU) -tutkimushankeen kanssa. Kuuleminen oli avoinna 12.10—12.11.2020, ja siihen tuli 218 vastausta. Kysymyksiin vastattiin anonyymisti, eli vastaajilta ei edellytetty taustatietojen antamista. Verkkokyselyssä tiedusteltiin kansalaisten näkemyksiä kansalaisosallistumisesta, sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, tiedonsaannista ja alkuperäiskansan eli saamelaisten oikeuksista ilmastolaissa.

Ympäristöministeriö on lisäksi toteuttanut valmistelun aikana kohdennettuja kuulemisia lapsille ja nuorille. Nuoret huomioitiin kuulemisissa myös niin, että nuorisjärjestöjen edustaja kutsuttiin jokaiseen sidosryhmille tarkoitettuun aamukahvitilaisuuteen. Ympäristöministeriö toteutti myös erillisen kuulemistilaisuuden 10.6.2020 yhteistyössä saamelaiskäräjien nuorisojärjestön kanssa saamelaisnuorille.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla 2.7—6.9.2021. Ympäristöministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 147 eri taholta. Lausuntoja annettiin määräaikaan mennessä yhteensä 448 kappaletta. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenvedo, joka julkaistiin 17.11.2021.

Lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta katsottiin, että kuntien edistämismallia koskeva säännösehdoitus sekä muutoksenhakua koskeva säännösehdoitus edellyttävät jatkovalmistelua ja ne on tarkoituksenmukaista antaa myöhemmin vuonna 2022 toisen hallituksen esityksen yhteydessä. Myöhemmin annettava ilmastolain muuttamista koskeva hallituksen esitys

liittyy syyskuussa 2021 pidetyn budjettiriihen kirjaukseen jonka mukaan lainsäädäntöön lisätäisiin velvoite laatia ilmastosuunnitelmat kunta-, seutu- tai maakuntatasolla. On tarkoituksenmukaista tarkastella kuntien sääntely siinä yhteydessä kokonaisuutena.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa hallituksen esityksen luonnoksesta 4.2.2022.

Tämän esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM036:00/2019> tunnuksella YM036:00/2019.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ilmastonmuutoksen eteneminen ja Suomen päästökehitys

Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli IPCC julkaisi lokakuussa 2018 Global Warming of 1.5 °C -erikoisraportin, josta kävi ilmi ilmastotoimien kiireellisyys. IPCC:n raportin mukaan maapallon lämpötila on jo noussut noin asteella esiteollisesta ajasta. Mikäli lämpeneminen jatkuu nykyistä vauhtia, 1,5 asteen raja ylitetään vuosisadan puoleenväliin mennessä. Lämpeneminen aiheuttaisi merkittäviä riskejä ihmisille ja luonnon monimuotoisuudelle.

Raportissa todettiin, että 1,5 asteen tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavan muutoksen mitta-kaava on ennennäkemätön. Päästövähennyksiin tähtäviä toimia on tehtävä kaikkialla yhteiskunnassa ripeästi ja kauaskantoisesti, jotta päästään Pariisin ilmastosopimuksen mukaisesti kohti 1,5 asteen tavoitetta.

Raportin mukaan päästövähennykset eivät yksin riitä lämpötilan nousun taltuttamiseksi, vaan hiilidioksidia on pystyttävä poistamaan ilmakehästä muun muassa hiilinielujen sekä hiilidioksidin talteenoton keinoin. Hiilidioksidin poistamista ilmakehästä tarvitaan sitä enemmän, mitä hitaammin päästöjä vähennetään.

Elokuussa 2019 julkaistussa IPCC:n raportissa Climate Change and Land korostui maatalouden ja maankäyttösektorin (AFOLU) keskeinen rooli päästöjen aiheuttajana ja hillitsemisessä. Metsät ja muu kasvillisuus sekä maaperä sitovat itseensä noin kolmanneksen ihmisen aiheuttamista hiilidioksidipäästöistä ja hillitsevät tätä kautta ilmastonmuutosta. Maa- ja metsätalous sekä muu maankäyttö aiheuttavat laskelmien mukaan reilun viidenneksen (23 prosenttia) kaikista ihmisen tuottamista kasvihuonekaasupäästöistä.

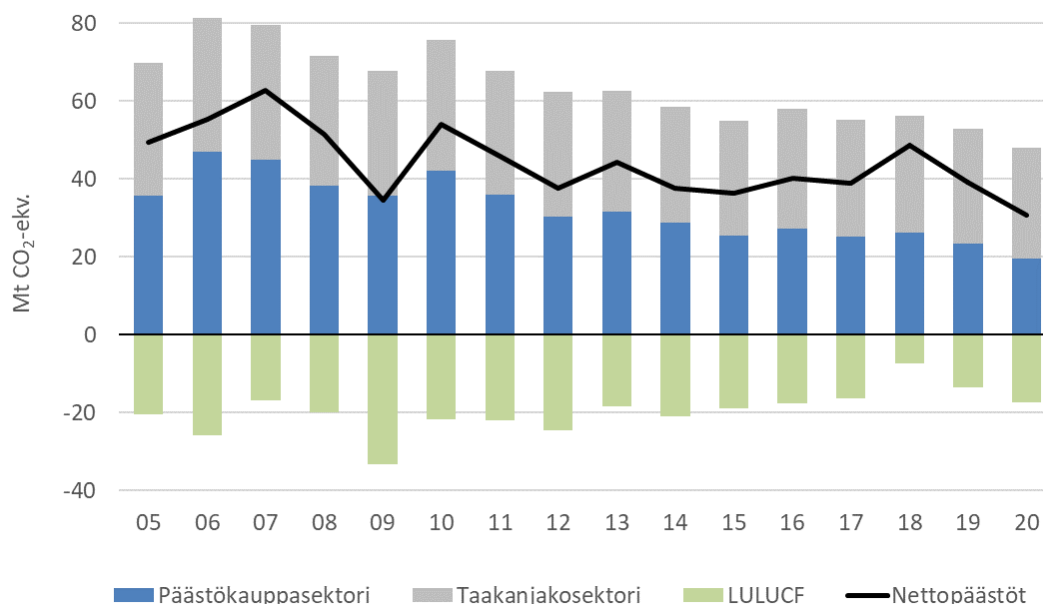
Nopeasti lisääntynyt maankäyttö on kiihdyttänyt osaltaan ilmaston lämpenemistä, aavikoitumista ja elinympäristöjen köyhtymistä viime vuosikymmeninä. Ilmastonmuutoksen eteneminen vaarantaa ruokaturvaa ympäri maapallon. Kohonneet lämpötilat, sademäärien muutokset sekä sään ääri-ilmiöiden yleistyminen vaikeuttavat ruoantuotantoa jo nyt. Ruoantuotantoon kohdistuvat riskit kasvavat sitä suuremmiksi, mitä enemmän ilmasto lämpenee.

IPCC julkaisi syyskuussa 2019 raportin ilmastonmuutoksen vaikutuksista maailman meriin ja jään ja lumen peittämiin alueisiin, Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Raportin mukaan merien, jäätiköiden, lumipeitteen ja ikeiroudan muutokset jatkuvat. Niiden voimakkuus kuitenkin riippuu siitä, kuinka paljon kasvihuonekaasujen pitoisuudet kasvavat ilmakehässä. Tilanne edellyttää poliittiselta järjestelmältä ja hallinnolta toimenpiteitä. Merten ja kryosfäärin, eli muun muassa jäätiköiden, vesien jääpeitteiden ja lumen, muutoksia voidaan hillitä leikkaamalla kasvihuonekaasupäästöjä. Päästöjen vähentämisen lisäksi muutosten aiheuttamia haittoja voidaan vähentää sopeutumistoimilla.

IPCC julkaisi raportin myös elokuussa 2021. Raportti käsitteli ilmastonmuutoksen luonnontieteellistä taustaa ja kokosi yhteen tiedot ilmastojärjestelmän muutoksista. Raportin mukaan useiden vahinkoa aiheuttavien sääilmiöiden todennäköisyys on kasvanut. Myös monet meriä ja mannerjäätiköitä koskevat muutokset ovat jo nyt peruuttamattomia tai palautuvat hitaasti. Kaikkien raportissa esitettyjen skenaarioiden mukaan puolentoista asteen lämpenemisen taso ylittään todennäköisesti viimeistään 2030-luvun alkupuolella.

Ilmastonmuutos tulee aiheuttamaan merkittäviä muutoksia myös Suomen näkökulmasta. Tutkimusten mukaan pohjoisten alueiden, kuten Suomen, lämpötila nousee todennäköisesti nopeammin ja enemmän kuin maapallolla keskimäärin. Suomen vuosikeskilämpötila on jo noussut 1880-luvulta nykypäivään noin kaksi astetta. On arvioitu, että ilmastonmuutoksen edetessä Suomen sademäärät kasvavat, lumipeiteaika lyhenee ja myrskytuulet voimistuvat.

Suomen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt ilman maankäyttösektoria olivat vuonna 2019 Tilastokeskuksen inventaarion mukaan yhteensä 52,8 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia (CO₂-ekv.). Tilastokeskuksen joulukuussa 2021 julkaistun ennakkotiedon mukaan vuoden 2020 kokonaispäästöt olivat laskeneet tasolle 48,1 miljoonaa tonnia CO₂-ekv. Kokonaispäästöt ovat vähentyneet 32 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Päästöt ovat laskeneet 44 prosenttia vuodesta 2003, jolloin päästöt olivat korkeimmillaan vuosien 1990—2020 välisenä aikana. Tämän lisäksi maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektorin, eli niin kutsutun LULUCF-sektorin päästöjen ja poistumien summa eli nettonielu oli ennakkotiedon mukaan vuonna 2020 -17,2 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia. LULUCF-sektorin nettonielun vuosittaiset vaihtelut ovat suuret johtuen erityisesti vaihteluista hakkuumäärissä. Tarkastelujaksolla 1990—2020 nettonielun keskiarvo on ollut -18,6 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia ja suurimmillaan nettonielu on ollut vuonna 2009 yli -33 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia.



Kuva 1. Päästökauppa-, taakanjako- ja maankäyttö (LULUCF) -sektoreiden kasvihuonekaasupäästöt vuodesta 2005 vuoteen 2020. Vuoden 2020 tieto on ennakko. Lähde: Tilastokeskus.

Suomen absoluuttinen osuus kasviuonekaasupäästöistä on maailmanlaajuisesti tarkasteltuna pieni. Suhteutettuna asukaslukuun suomalaisilla on kuitenkin suurempi hiilijalanjälki kuin maailmalla keskimäärin. Lisäksi suomalaiset kuluttavat merkittävässä määrin ulkomailla valmistettuja tuotteita, mikä entisestään suurentaa suomalaisten hiilijalanjälkeä. Maailman varakkaat ihmiset vastaavat välillisesti merkittävästä osasta globaaleista päästöistä, ja lähes kaikki suomalaiset voidaan laskea kuuluvan tähän joukkoon. Suomella voidaan nähdä olevan sekä vastuu että mahdollisuudet omalta osaltaan torjua ilmastonmuutoksen etenemistä.

Suomen ilmastopaneeli julkaisi vuonna 2019 hahmotelman päästövähennyspoluksi hiilineutraaliin Suomeen (raportti 7/2019). Paneelin laatima skenaario osoitti, että hiilineutraaliuden saavuttamisessa vuoteen 2035 mennessä on ratkaisevaa, kuinka päästöjen vähentämisessä ja metsien nielujen kasvattamisessa onnistutaan. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää paneelin hahmotelman mukaan merkittäviä päästövähennystoimia kaikilla sektoreilla.

Vuonna 2021 ilmastopaneeli julkaisi analyysin ja suositukset ilmastolakiin kirjattavista pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteista (raportti 1/2021). Raportissaan ilmastopaneeli ehdotti 70 prosentin päästövähennystä vuoden 1990 tasosta vuoteen 2035, jotta hiilineutraalius saavutettaisiin. Vuodelle 2030 paneeli ehdotti 60 prosentin päästövähennystä, vuodelle 2040 80 prosentin päästövähennystä ja vuodelle 2050 vähintään 90 prosentin päästövähennystä, mutta pyrkien 95 prosenttiin, verrattuna vuoden 1990 päästötasoon.

Hiilineutraaliuden saavuttamiseen vaikuttaa myös nielujen kehitys. Paneeli totesi raportissaan vuonna 2021, että liian intensiivinen metsien hyödyntäminen vaikeuttaa hiilineutraaliuden saavuttamista huomattavasti. Paneeli osoitti analyysissään, että maankäyttösektorin päästöt eivät ole vähentyneet vuodesta 1990 ja että viime vuosien hakkuiden kasvattaminen on pienentänyt metsämaan hiilinielua Suomessa.

Vuoden 2021 ilmastovuosikertomuksessa todetaan, että Suomen kokonaispäästöt ovat vähentyneet keskimäärin 4 prosenttia vuodessa vuodesta 2010. Vuosina 2019 ja 2020 vähennystahti on ollut noin 7 prosenttia vuodessa. Aikajaksolla 2005—2020 kokonaispäästöt ovat vähentyneet 21,8 miljoonaa tonnia CO₂-ekv. eli 31 prosenttia. Mikäli hiilineutraaliuden laskentaoletuksena käytetään 21 miljoonan tonnin nielutasoa vuonna 2035, tarvittaisiin vuoden 2021 ilmastovuosikertomuksen mukaan vielä 11 miljoonan tonnin CO₂-ekv. päästövähennykset, jotta hiilineutraalius 2035 voidaan saavuttaa.

2.2 Voimassa oleva ilmastolaki

2.2.1 Johdanto

Ilmastolaissa säädetään ilmastopolitiikan suunnittelusta ja seurannasta sekä asetetaan pitkän aikavälin päästövähennystavoite. Lain ohjausvaikutus perustuu ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään, joka määrittää kasviuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen tarkemmat tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Ilmastolain nojalla valtioneuvoston on seurattava ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista sekä Suomen päästökehitystä. Ilmastolaki on valtiosääntöoikeudellisilta tehtäviltään tavoite- ja suunnittelulaki, jonka tehtävänä on antaa pitkäjänteisesti, eduskunnan vaalikausien ja eri hallitusten hallituskausien ylittävällä tavalla jatkuvuutta ja vakautta ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevalle Suomen kansalliselle tavoitteenasettelulle. Ilmastolaissa ei säädetä yksityisten oikeuksien ja velvoitteiden perusteista tai viranomaisten toimivaltuuksista.

2.2.2 Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä

Ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään kuuluu voimassa olevan ilmastolain 6 §:n mukaan kolme ilmastopolitiikan suunnitelmaa: keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumissuunnitelma sekä pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Ensimmäinen keskipitkän aikavälin suunnitelma annettiin vuonna 2017. Nykyinen kansallinen sopeutumissuunnitelma laadittiin vuonna 2014 eli ennen ilmastolain voimaantuloa. Suunnitelmaa ei ole päivitetty nykyisen ilmastolain voimassaolon aikana. Sopeutumissuunnitelman päivitys on kuitenkin käynnistynyt ilmastolain mukaisesti maa- ja metsätalousministeriön johdolla vuonna 2021. Kansallisen sopeutumissuunnitelman ohella eri hallinnonalat ovat laatineet omia sopeutumisen toimintaohjelmia.

Ilmastolain mukaista pitkän aikavälin suunnitelmaa ei ole kertaakaan laadittu. Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 (jäljempänä hallintomalliasetus) johdosta on kuitenkin vuonna 2020 toimitettu komissiolle ensimmäinen pitkän aikavälin strategia (Long Term Strategy), jonka joltain osin voidaan katsoa vastaavan ilmastolain vaatimuksia pitkän aikavälin suunnitelmalle.

Maankäyttösektorilla on keskeinen rooli päästölähteenä, mutta samalla myös päästöjen hillitsemisessä. Metsät, kasvillisuus sekä maaperä sitovat itseensä hiilidioksidipäästöjä ja hillitsevät tätä kautta ilmastomuutosta. Suunnittelujärjestelmä ei kuitenkaan nykyisellään kata maankäyttösektoria ja siihen kohdistuvia toimia, mikä on nähty puutteena laissa. Metsätalouden toiminnassa on kuitenkin jo nykyisin toimintamalleja, jotka tukevat ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriön vaalikausittain valmistelema energia- ja ilmastostrategia ei ole osa ilmastolain suunnittelujärjestelmää, mutta sitä on valmisteltu ja vaikutuksia arvioitu koordinoitusti ja yhteistä tietopohjaa käyttäen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman kanssa. Lisäksi energia- ja ilmastostrategia sisältää teemoina muun muassa huoltovarmuuden ja verkkojen toimivuuden. Ilmastolailla ei ole välittömiä vaikutuksia muun lainsäädännön nojalla tehtäviin päätöksiin tai suunnitelmiin. Voimassa olevaan muuhun lainsäädäntöön ei ole toistaiseksi sisällytetty viittauksia ilmastolakiin tai ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään. Ek-roosin ym. (2020) selvityksessä on esitetty, että ilmastolain kytkemisellä muuhun ilmastomuutoksen kannalta relevanttiin lainsäädäntöön voitaisiin edistää ilmastolain päämääriä. Toisaalta on olemassa sektorilainsäädäntöä, jossa ilmastomuutos on jo otettu huomioon.

2.2.3 Seuranta ja ilmastovuosikertomus

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurantavelvollisuus on voimassa olevan ilmastolain 12 §:n mukaan valtioneuvostolla. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Suunnitelmista vastaavat ministeriöt ovat käytännössä seuranneet suunnitelmien toteutumista esimerkiksi tekemällä suunnitelmien toteutumisen arviointia. Lisätoimien osalta säännöstä ei ole sovellettu lain voimassaolon aikana. Ilmastolaissa ei selvästi säädetä, missä tilanteissa valtioneuvostolle voisi syntyä velvollisuus asettaa lisätoimia. Lain 14 §:ssä tarkoitetun ilmastovuosikertomuksen suhde 12 §:n seurantaan on nähty joltain osin epäselvänä.

Ilmastovuosikertomus toimitetaan ilmastolain mukaan eduskunnalle kalenterivuositteittäin. Keskipitkän aikavälin suunnitelmassa esitettyjen politiikkatoimien toteutumista koskevat tiedot toimitetaan eduskunnalle joka toinen vuosi. Lisäksi vuosikertomuksessa esitetään vähintään keran vaalikaudessa tarvittavassa laajuudessa arvio sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien sopeu-

tumistoimien riittävydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta hallinnonalakohtaisesti. Kukin ministeriö toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot ilmastovuosikertomusta varten ympäristöministeriölle, joka vastaa vuosikertomuksen kokoamisesta. Yhteistyö hallinnonalojen välillä on ollut toimivaa. Laaja sektoriyhteistyö hallinnonalojen välillä ja yhteisen tietopohjan hyödyntäminen tukevat raportointia.

Vuosikertomuksen avulla pidetään eduskunta ajan tasalla päästökehityksestä, päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan 28.1.2020 (OKV/10/50/2019), että ympäristöministeriö oli laiminlyönyt ilmastolaissa säädetyn velvollisuutensa ilmastovuosikertomuksen toimittamisessa, kun ilmastovuosikertomus tulee lain mukaan toimittaa eduskunnalle vuosittain ja ensimmäinen vuosikertomus annettiin 19.6.2019. Ratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, että ilmastovuosikertomuksella on merkitystä muun muassa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja tiedonsaannin kannalta. Ympäristöministeriö katsoi vastineessaan, ettei ollut mahdollista koota ilmastolain mukaista vuosikertomusta ennen ensimmäisen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman hyväksymistä.

Eduskunnan ympäristövaliokunta otti kantaa ensimmäiseen ilmastovuosikertomukseen (K 17/2019 vp) mietinnössään YmVM 1/2020 vp. Mietinnössä ympäristövaliokunta esitti, että ilmastovuosikertomusta tulisi kehittää strategisempaan ja päästöjen kokonaistarkastelun suuntaan. Valiokunta totesi, että tämä edellyttää ilmastolain säännösten tarkistamista, koska lain soveltamisala kattaa vain taakanjakosektorin, ei päästökauppaa eikä maankäyttösektoria. Ympäristövaliokunta näki tärkeänä, että tarkastellaan erityisesti toteutettujen ilmastotoimenpiteiden onnistumista ja siten suunnataan näkökulmaa toimien riittävyteen. Eduskunta antoi kirjelmänsään (EK 2/2020 vp) ympäristövaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton ja edellytti, että hallitus uudistaa ilmastovuosikertomusta koskevaa sääntelyä ilmastolain tarkistamisen yhteydessä strategisempaan suuntaan. Eduskunta katsoi kirjelmässään, että ilmastovuosikertomuksen tulee tukea parhaalla mahdollisella tavalla ilmastopoliittista keskustelua. Samoin kirjelmässä katsottiin, että vuosikertomuksen tulee vahvistaa raportointia siitä, miten toimien toteutus vastaa tiukentuviin tavoitteisiin ja mitä toimia päästökehityksen saaminen toivotulle kehitysuralle edellyttää.

Vuoden 2020 ilmastovuosikertomusta (K 18/2020 vp) kehitettiin ympäristövaliokunnan mietinnön ja eduskunnan kirjelmän kannanottojen pohjalta. Eduskunnan ympäristövaliokunta korosti mietinnössään koskien vuoden 2020 vuosikertomusta (YmVM 10/2020 vp), että ilmastolain uudistuksen myötä tulee varmistaa, että ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä tukee entistä kokonaisvaltaisempaa päästökehityksen tarkastelua. Ympäristövaliokunta totesi lisäksi, että ilmastovuosikertomuksen jatkokehittämisessä on keskeistä tarkastella ilmastopolitiikan toimenpiteiden onnistumista sekä niiden vaikutuksia ja riittävyttä suhteessa vuodelle 2035 asetettuun hiilineutraaliustavoitteeseen. Valiokunnan mukaan erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää politiikkatoimien sosiaalisiin vaikutuksiin erityisesti sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Eduskunta edellytti vuoden 2020 vuosikertomusta koskevassa kirjelmässään (EK 52/2020), että hallitus jatkaa ilmastolain uudistamista ja ilmastovuosikertomuksen kehittämistä siten, että kertomus antaa helppolukuisessa muodossa selkeän kokonaiskuvan päästökehityksestä ja siitä, mitä nykyisten toimien ja hiilineutraaliustavoitteen välisen kuilun kaventaminen edellyttää, parantaen siten sekä päättäjien että kansalaisten mahdollisuutta osallistua ilmastopoliittiseen keskusteluun.

Vuoden 2021 ilmastovuosikertomusta (K 18/2021) kehitettiin edelleen eduskunnan esittämien kannanottojen pohjalta. Eduskunnan ympäristövaliokunta piti mietinnössään (YmVM 11/2021

vp) hyvänä, että kertomusta on kehitetty eduskunnan hyväksymien aikaisempien lausumien mukaisesti strategisempaan ja kokonaisvaltaisempaan suuntaan ja näki, että kertomuksesta on muotoutunut käyttökelpoinen politiikkatyökalu. Valiokunnan mukaan kertomus parantaa laajennetussa muodossaan tavoitteensa mukaisesti sekä päättäjien että kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ilmastopoliittiseen keskusteluun. Ympäristövaliokunta totesi lisäksi, että vuosikertomuksen laatimiseksi tarvittavan työmäärän pitämiseksi kohtuullisena on olennaista pyrkiä hyödyntämään yhteistyössä eri tahojen kanssa yhteisiä tilastoja ja tietosisältöjä.

2.2.4 Tavoitteenasettelu

Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena on voimassa olevan ilmastolain 1 §:n 2 momentin mukaan varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seuranta koskevien velvoitteiden täyttyminen. Lisäksi tavoitteena on vähentää ihmisen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään, kansallisin toimin osaltaan hillitä ilmastomuutosta ja sopeutua siihen. Voimassa oleva ilmastolaki ei sisällä kirjauksia nieluista.

Ilmastolaki sisältää nykyisellään vain pitkän aikavälin kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitteen. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä tulee vähentää vähintään 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoteen 1990. Tämä tavoite on ohjannut kansallisen ilmastopolitiikan suunnittelua. EU on ilmastolain säätämisen jälkeen sitoutunut hiilineutraaliuden tavoitteluun vuoteen 2050 mennessä. Näin ollen Suomen kansallisen ilmastolain pitkän aikavälin tavoite ei ole enää nykyisin linjassa EU:n pitkän aikavälin tavoitteen kanssa.

Voimassa oleva ilmastolaki ei sisällä lyhyemmän aikavälin tavoitteita. Ilmastomuutoksen tehokas hillintä ja sopeutuminen edellyttäisivät kuitenkin myös lyhyemmän aikavälin tavoitteita. Sanna Marinin hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut siihen, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä. Myös tämän tavoitteen saavuttamiseksi olisi tarkoituksenmukaista asettaa lyhyemmän aikavälin tavoite tai tavoitteita. EU:n ilmastolaissa on asetettu 55 prosentin nettopäästövähennystavoite vuodelle 2030 vuoden 2050 hiilineutraaliustavoitteen ohella.

2.2.5 Soveltamisala

Voimassa olevan ilmastolain 2 §:n mukaan laissa säädetään valtion viranomaisten tehtävistä ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa. Lain 4 §:n mukaan valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan tämän lain mukaisten suunnitelmien toteutumista. Ilmastopolitiikan suunnitelmien käytännön toteuttamista ei kuitenkaan tehdä pelkästään valtion viranomaisten toimin. Esimerkiksi kunnat ovat toimineet aktiivisesti ilmastotoimien edistämiseksi viime vuosien aikana.

Voimassa oleva ilmastolaki ei kata päästökaupan piiriin kuuluvia päästöjä. Pitkän aikavälin päästövähennysvelvoite ja siihen liittyvä seuranta koskevat kuitenkin kaikkia päästöjä. Voimassa oleva ilmastolaki ei koske maankäyttösektoria.

2.2.6 Tieteellinen asiantuntijaelin

Voimassa olevan ilmastolain 16 §:ssä säädetään tieteellisenä asiantuntijaelimenä toimivasta Suomen ilmastopaneelistä. Ilmastopaneelin tehtävä on toimia suunnittelun ja päätöksenteon tukena koostaen ja eritellen ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvää tietoa.

Säännöksen mukaan asiantuntijaelin voi suorittaa myös muita ilmastonmuutosta koskevan tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä. Ilmastopaneelin työtä tukee käytännössä tiedesihteeristö, koordinaattori ja pääsihteeri.

Voimassa olevan ilmastolain 10 §:ssä säädetään, että ilmastopaneelilta on pyydettävä ilmastopolitiikan suunnitelmaluonnoksesta lausunto. Käytännössä Suomen ilmastopaneeli on antanut lausuntoja myös muihin ilmastopolitiikkaan liittyviin asiakirjoihin, kuin vain ilmastopolitiikan suunnitelmaluonnoksiin. Voimassa olevan ilmastolain kirjaus on näin ollen kapeampi kuin vallitseva lausuntokäytäntö. Lisäksi ilmastopaneelia kuullaan eduskunnan valiokunnissa säännöllisesti.

Ilmastolain mukaan valtioneuvosto asettaa ilmastopaneelin. Käytännössä valtioneuvosto nimittää paneelin ympäristöministeriön esityksestä. Ympäristöministeriön esitys pohjautuu yliopistojen ja tutkimuslaitosten ehdokasasetteluun. Ilmastolain mukaan asiantuntijaelimen jäsenet nimitetään määräajaksi. Käytännössä ilmastopaneelin jäsenten toimikausi on ollut neljä vuotta ja paneelin koko on vakiintunut noin 15 jäseneseen. On nähty tarve sille, että toimikauden pituudesta säänneltäisiin ilmastolaissa.

Täyttääkseen tehtävänsä ilmastopaneeli toteuttaa ilmastopolitiikkaan liittyviä tutkimus- ja selvityshankkeita. Hankkeet rahoitetaan pääosin valtionavustuksella valtionavustuksen myöntämisestä Suomen ilmastopaneelin tehtävien täyttämiseksi annetun asetuksen (684/2020) nojalla. Asetuksen perusteluiden mukaan avustusta voidaan myöntää valtion talousarvion enimmäismäärien puitteissa ympäristöministeriön määrärahoista. Asetus on annettu valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla. Valtion tutkimuslaitosten osalta hankkeet rahoitetaan erillisillä rahoituspäätöksillä.

2.2.7 Kansalaisten osallistuminen

Voimassa olevan ilmastolain 10 §:n 1 momentti edellyttää, että ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa yleisölle on varattava tilaisuus tutustua luonnokseen ja esittää näkemyksiä kirjallisesti. Käytännössä kansalaisten osallistuminen ei ole rajoittunut kirjallisiin lausuntoihin suunnitelmien luonnoksiin, vaan viranomaiset ovat järjestäneet esimerkiksi erilaisia kyselyitä ja laajoja kuulemisia, joiden kautta kansalaiset ovat päässeet vaikuttamaan ilmastopolitiikkaan. Voimassa olevan ilmastolain kirjaus yleisön mahdollisuudesta esittää näkemyksensä voidaan nähdä kapeampana kuin vallitseva käytäntö.

Voimassa olevan ilmastolain rajausta ainoastaan kirjallisiin lausuntoihin voidaan nähdä ongelmallisena, sillä se ei tarvittaessa mahdollista muita lausuntotapoja Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi lapsille ja vammaisille henkilöille kirjallisen lausunnon antaminen voi olla mahdotonta. Lausuntotapojen monipuolistaminen vammaisten henkilöiden ja lasten osallistamiseksi olisi linjassa myös YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 21 artiklan sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 12, 13 ja 17 artiklan kanssa.

Vuonna 2019 ympäristöministeriön teettämässä ilmastolain uudistamista koskevassa kyselyssä 54 prosenttia vastaajista koki, ettei Suomen ilmastopolitiikka ole riittävän avointa. Avoimuuden kehittämiseksi vastaajat toivoivat parempaa tiedotusta Suomen ilmastopolitiikasta yleisesti sekä ilmastopolitiikan keinoista ja niiden vaikutuksista. Tulosten perusteella ilmastopolitiikan valmistelun ja päätöksenteon avoimuuteen ja tiedottamiseen on syytä kiinnittää huomiota ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia kehitettävä.

Voimassa olevassa ilmastolaissa ei erikseen nosteta esiin ilmastomuutoksen kannalta haavoittuvien ryhmien osallistumista ilmastopolitiikan valmisteluun tai seurantaan. Ilmastolain osallistumisjärjestelmässä voitaisiin Ekroosin ym. (2020) selvityksen mukaan erikseen huomioida ryhmät, joihin ilmastomuutos erityisellä tavalla vaikuttaa. Saamelaiset ja nuoret on nostettu selvityksessä esiin ryhminä, joiden osallistumismahdollisuuksia voitaisiin edistää ilmastolaissa. Viisi YK:n sopimusvalvontaelintä on nostanut esiin, että muutenkin haavoittuvat väestöryhmät, kuten alkuperäiskansat ja lapset, ovat erityisen alttiita ilmastomuutokselle. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (OHCHR) laatimassa analyttisessä tutkimuksessa (A/HRC/35/13) vuodelta 2017 kehoitettiin sopimusvaltioita huomioimaan lasten oikeudet ilmastomuutoksessa sekä osallistamaan lapsia ilmastomuutokseen liittyvään päätöksentekoon. Saamelaisten osallistumisen osalta on huomioitava, että YK:n ihmisoikeuskomitea on ilmaissut huolensa Suomelle saamelaisten puutteellisista osallistumismahdollisuuksista ja rajallisesta päätöksentekovallasta maa- ja luonnonvarakysymyksissä vuonna 2013 (CCPR/C/FIN/CO/6). Lisäksi maaliskuussa 2021 Suomelle antamissaan suosituksissa (CCPR/C/FIN/CO/7) ihmisoikeuskomitea muun muassa on suositellut arvioimaan uudelleen nykyiset säädökset, politiikat ja käytännöt, joilla säännellään saamelaisten oikeuksiin ja etuihin mahdollisesti vaikuttavaa toimintaa, kuten kehityshankkeita ja kaivosteollisuuden toimintaa, varmistaakseen käytännössä tarkoituksenmukaiset neuvottelut saamelaisten kanssa heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa hankkimiseksi.

2.3 Kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisuus

Ilmastolain ja ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän ohella on myös muita kansallista ilmastopolitiikkaa ohjaavia instrumentteja. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on valmisteltu vaalikausittain energia- ja ilmastostrategia, joka kattaa kaikki kasvihuonekaasupäästölähteet (päästökauppasektori, taakanjakosektori sekä maankäyttösektori) ja nielujuen aikaansaamat poistumat. Ensimmäinen energia- ja ilmastostrategia annettiin vuonna 2001. Valtioneuvosto hyväksyi voimassa olevan strategian vuonna 2016. Strategian lähtökohtana on tarkastella energia- ja ilmastopolitiikkaa kokonaisvaltaisesti eri sektoreilla päästöjen vähentämisen, energiapolitiikan sekä kasvun ja työllisyyden näkökulmasta. Strategia käsittelee päästöjen vähentämisen ohella myös ilmastomuutokseen sopeutumista.

Ilmastolain mukainen keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä energia- ja ilmastostrategia on ilmastolain voimaantulon jälkeen valmisteltu rinnakkain. Strategia ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ovat perustuneet yhteiseen tietopohjaan, esimerkiksi energiakäyttöä ja päästökehitystä koskevaan perusskenaarioon. Valmistelu on perustunut asian kannalta keskeisten ministeriöiden väliseen yhteistyöhön. Valmistelussa hyödynnetty yhteinen tietopohja on tukenut keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman sekä energia- ja ilmastostrategian laatimista. Ilmastopolitiikkaa ohjaa myös erinäiset ilmastolakiin liittymättömät poliittiset periaateratkaisut, tiekartat ja ilmastopolitiikkaa konkretisoivat ohjelmat. Yhtenä esimerkkinä näistä on valtioneuvoston toukokuussa 2021 antama periaatepäätös (LVM/2021/62) kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä (niin kutsuttu fossiilittoman liikenteen tiekartta). Tiekartassa esitetään keinot, joilla kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt puolitetaan vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon ja liikenne muutetaan nollapäästöiseksi viimeistään vuoteen 2045 mennessä. Lisäksi toimialat ovat Marinin hallitusohjelman mukaisesti valmistelleet omia tiekarttoja vähähiilisyyteen yhteistyössä viranomaisten kanssa. Toimialat esittävät tiekartoissaan päästövähennysmahdollisuuksia ja edellytyksistä niiden toteuttamiseen. Tähän mennessä tällaisia tiekarttoja on julkaistu 15. Vähähiilisyystiekarttojen avulla on kerätty tietoa hiilineutraaliin Suomeen vuonna 2035 siirtymiseksi tarvittavien toimenpiteiden mittakaavasta, kustannuksista ja edellytyksistä.

Suomen kunnat ja alueet ovat oma-aloitteisesti ryhtyneet tekemään suunnitelmia ja toimia sekä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi että siihen sopeutumiseksi. Hildénin ym. (2021) tutkimuksen mukaan kuntien päästöt ovat laskeneet keskimäärin 15 prosenttia aikavälillä 2005—2018. Sitran toukokuussa 2021 julkaistun selvityksen Missä mennään kuntien ilmasto- ja luontotyössä? mukaan yli 200 kuntaa on asettanut itselleen ilmastotavoitteen ja 29 suurta kuntaa tavoittelee hiilineutraaliutta 2030 mennessä.

2.4 EU:n ilmastolainsäädäntö

Euroopan unionin ilmasto- ja energialainsäädännön tavoitteet, velvoitteet ja poliittiset päätökset sitovat myös Suomea. Näin ollen kansallisen ilmastolain on oltava sopusoinnussa EU-velvoitteiden kanssa. EU:n ilmastopoliittikan ytimen muodostavat päästökauppa, kansalliset tavoitteet päästökaupan ulkopuolisille aloille eli taakanjakosektori sekä maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsiä koskeva LULUCF-sektori. Lisäksi EU:lla on oma sopeutumisstrategia.

EU on asettanut tavoitteekseen ensimmäisenä suurena taloutena olla vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraali, mikä tarkoittaa, että päästöjen ja poistumien tulee siihen mennessä olla tasapainossa. Osana Pariisin sopimuksen kansallisten päästövähennystavoitteiden päivittämistä EU on myös asettanut uuden, aiempaa korkeamman ilmastotavoitteen vuodelle 2030, eli vähintään 55 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasosta. EU on kirjannut nämä uudet tavoitteet osaksi puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1119 (eurooppalainen ilmastolaki), joka on hyväksytty kesällä 2021.

EU:n ilmasto- ja energialainsäädäntö tullaan kokonaisuudessaan päivittämään vastaamaan uusia tavoitteita. Komissio antoi heinäkuussa 2021 niin kutsutun EU 55-valmiuspaketin, joka sisältää ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi vastaamaan vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitetta. Valmiuspaketti sisältää ehdotukset muun muassa päästökauppajärjestelmän tarkistamisesta sekä sen laajentamisesta merenkulkuun, erillisen päästökauppajärjestelmän perustamisesta maantieliikennettä ja rakennuksia varten sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 (jäljempänä taakanjakoasetus) tarkistamisesta. Neuvottelut valmiuspaketin ehdotuksista käynnistyivät neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä syksyllä 2021. Euroopan komissio hyväksyi uuden sopeutumisstrategian helmikuussa 2021. Sen tavoitteena on vahvistaa ilmastomuutoksen vaikutuksiin varautumista ja sopeutumista osana ilmastokestävän, hiilineutraalin Euroopan rakentamista vuoteen 2050. Ilmastomuutokseen sopeutumisen strategia sitoo sopeutumisen osaksi kaikkia politiikkatoimia. Strategiassa sitoutetaan EU ja EU:n jäsenvaltiot edistämään jatkuvasti sopeutumisvalmiuksia, vahvistamaan häiriönsietokykyä ja vähentämään haavoittuvuutta ilmastomuutoksen suhteen. Eurooppalainen ilmastolaki puolestaan edellyttää jäsenmaita laatimaan kattavia sopeutumisstrategioita ja/tai -suunnitelmia ja seuraamaan niiden toimeenpanoa.

Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä (Emissions Trading System, ETS) kattaa nykyisin noin 40 prosenttia unionin kasvihuonekaasupäästöistä. Päästökaupan soveltamisalaan kuuluvat suuret teollisuuslaitokset sekä polttoaineteholtaan yli 20 MW:n energiantuotantolaitokset. Päästökauppajärjestelmä ei aseta jäsenmaakohtaisia velvoitteita, vaan toimii EU-tasolla ja sen mukaiset velvoitteet koskevat järjestelmän piiriin kuuluvia toiminnanharjoittajia.

Päästökauppaan kuuluville toimialoille on määritelty vuodesta 2013 alkaen koko EU:n yhteinen päästökatto. Päästökatto eli liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien määrä vähenee vuosittain lineaarisesti siten, että sektorin vuodelle 2030 asetettu 43 prosentin vähennysvelvoite toteutuu. EU:n päästökauppadirektiiviä (2003/87/EY) uudistettiin vuonna 2018. Uudistetun direktiivin

keskeisiä kohtia ovat päästökaton 1,74 prosentin vuotuisen päästövähennyskertoimen kiristäminen 2,2 prosenttiin, järjestelmään sisältyvän markkinavakausvarannon vahvistaminen sekä uudistukset hiilivuodon torjumiseksi.

Vuonna 2018 hyväksytty EU:n taakanjakoasetus määrittää 30 prosentin päästövähennysvelvoitteen päästökauppajärjestelmän ulkopuolisille aloille eli niin sanotulle taakanjakosektorille vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Keskeiset taakanjakopäätöksen kattamat sektorit ovat liikenne lentoliikennettä ja kansainvälistä meriliikennettä lukuun ottamatta, rakennusten erillislämmitys, maatalous, jätehuolto, työkoneet ja fluoratut kasvihuonekaasut.

EU:n yhteinen päästövähennysvelvoite taakanjakosektorille on jaettu jäsenmaiden kesken pääsääntöisesti bruttokansantuotteeseen perustuen. Lisäksi kansallisia tavoitteita on joidenkin maiden osalta suhteutettu kustannustehokkuuden perusteella. Tällä tavoin lasketut vuoden 2030 velvoitteet vaihtelevat jäsenmaiden välillä nollostaprozentista 40 prosenttiin. Suomen voimassa oleva velvoite on 39 prosenttia.

Taakanjakoa koskevan sääntelyn mukaan päästöjä on vähennettävä vuosittain lineaarisesti laskevan käyrän mukaan, vuositasolla määrättyjen päästokiintiöiden perusteella 2021 ja 2030 vuoden välillä. Tavoitteen saavuttamisen helpottamiseksi jäsenmailla on käytössään erilaisia joustomekanismeja. Kaudella 2021—2030 jäsenmaat voivat hyödyntää ajallisia joustoja siten, että päästöjä tasataan yksittäisten vuosien välillä. Ajalliset joustot mahdollistavat ylimääräisten yksiköiden tallettamisen tuleville vuosille sekä lainaamisen seuraavalta vuodelta tietyin ehdoin. Päästöyksiköillä voi jäsenmaiden kesken käydä myös kauppaa.

EU:n hallintomalliasetus on keskeinen instrumentti EU:n ilmastosääntelyssä. Energiaunionin hallintomalli on EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan seurantarjestelmä, jolla ohjataan energiaunionin tavoitteita ja päästövähennystavoitteiden toteutumista. Hallintomallin keskeisiä elementtejä ovat kansalliset ilmasto- ja energiasuunnitelmat (National Energy and Climate Plans, jäljempänä NECP-suunnitelmat) sekä pitkän aikavälin strategiat (Long Term Strategy, LTS). Ensimmäinen NECP-suunnitelma kattaa vuodet 2021—2030, ja Suomi toimitti oman suunnitelmansa komissiolle joulukuussa 2019. Suomen toimittaman NECP-suunnitelman sisältö perustuu kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan vuodelta 2016 sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan vuodelta 2017. Ensimmäinen pitkän aikavälin strategia toimitettiin komissiolle vuonna 2020.

Hallintomalliasetus sisältää sekä energiasektorin ja kasvihuonekaasupäästöjen että sopeutumispolitiikan seurantaan koskevia määräyksiä. Suomi raportoi hallintomalliasetuksen mukaisesti kerran kahdessa vuodessa nykyiset ja suunnitellut politiikkatoimet. Viimeisin raportointi on tehty keväällä 2021. Raportoinnissa esitetyt hillitsemistoimenpiteet ovat perustuneet kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan, joita on täydennetty niiden julkaisemisen jälkeen päätetyillä tai suunnitelluilla toimenpiteillä.

Myös maankäytöstä, maankäytön muutosta ja metsätaloussektorista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/841 (jäljempänä LULUCF-asetus) on tärkeä instrumentti EU:n ilmastopolitiikassa. LULUCF-asetus velvoittaa jäsenmaita pitämään maankäyttösektorin laskennalliset kasvihuonekaasujen poistumat vähintään sen laskennallisten päästöjen tasolla kaudella 2021—2030.

2.5 Kansainväliset ilmastovelvoitteet ja ihmisoikeusvelvoitteet

Kansainvälisellä tasolla tärkeimmät ilmastopoliittiset linjaukset on tehty YK:n ilmastopöytäkirjassa, Kioton pöytäkirjassa (SopS 12 ja 13/2005) ja Pariisin sopimuksessa.

YK:n ilmastopöytäkirja solmittiin vuonna 1992 ja se tuli voimaan vuonna 1994. YK:n ilmastopöytäkirjan tarkoituksena on rajoittaa ilmastopäästöjä niin, että voidaan estää ihmisen aiheuttama ilmastosta aiheutuva häiriintyminen. Sopimus asettaa ilmastomuutoksen hillitsemiselle kansainvälisesti tavoitteet, periaatteet ja institutionaaliset puitteet. Ilmastopöytäkirjan osapuolet tapaavat vuosittain ilmastokokouksissa, joissa käsitellään toimien edistymistä. Osapuolikokoukset (Conference of Parties, COP) ovat sopimuksen ylin päätöksentekovaltuus.

Vuonna 1997 hyväksyttiin Kioton pöytäkirja täydentämään YK:n ilmastopöytäkirjasta. Pöytäkirja on asettanut sitovan velvoitteen teollisuusmaille vähentää päästöjä velvoitekausilla 2008—2012 sekä 2013—2020. Kioton pöytäkirja sisältää kolme joustomekanismia, joilla päästövähennysten kustannustehokkuutta on pyritty parantamaan. Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi päättyi vuoden 2020 lopussa, eikä jatkokausia ole tulossa. Kansainvälinen yhteistyö päästövähennysten aikaansaamisessa jatkuu Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja sen 6 artiklan mukaiseen markkinamekanismiin perustuen.

Pariisin sopimus solmittiin vuonna 2015 ja se tuli voimaan vuonna 2016. Sopimuksen tavoitteena on pitää ilmaston lämpeneminen selvästi alle kahdessa asteessa pyrkien rajoittamaan se 1,5 asteeseen. Maailman päästöjen kasvu pyritään taittamaan mahdollisimman pian, minkä jälkeen päästöjä on tarkoitus vähentää mahdollisimman nopeasti. Tavoitteena on, että vuosisadan loppupuolella ihmisen toiminnan aiheuttamat päästöt ja niitä sitovat nielut ovat tasapainossa.

Pariisin sopimuksessa maat sitoutuvat asettamaan omat päästövähennystavoitteet ja tarvittavat toimet niiden saavuttamiseksi. Tavoitteita kutsutaan kansallisiksi sitoumuksiksi (nationally determined contribution, NDC). Kansalliset päästösitoumukset eivät ole Pariisin sopimuksen mukaan oikeudellisesti sitovia, eikä tavoitteiden saavuttamatta jääminen aiheuta sanktioita. Sopimusvaltioilla on kuitenkin sopimuksen nojalla velvollisuus ilmoittaa kansallinen sitoumuksensa, päivittää sitä säännöllisin väliajoin sekä asettaa toimia, joilla päästöjä vähennetään. Kansallisten sitoumusten tulee perustua kunkin osapuolen osalta korkeimpaan mahdolliseen kunnianhimoon. Pariisin sopimuksen keskeinen lähtökohta on, että sopimusvaltio voi milloin tahansa tarkistaa kansallisesti määritellyt sitoumuksiaan nostaakseen tavoitetasoaan, mutta ei laskeakseen sitä. Kollektiivista edistymistä Pariisin sopimuksen lämpötilan nousun rajoittamiseen liittyvissä tavoitteissa seurataan säännöllisin väliajoin sopimuksen puitteissa.

Euroopan unionissa Pariisin sopimusta käsitellään niin sanottuna sekasopimuksena, sillä se sisältää sekä unionin että jäsenmaiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Siksi sekä EU että jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomi, ovat ratifioineet sopimuksen.

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat merkityksellisiä ilmastomuutoksen kannalta. YK:n elimet ja erityisraportit ovat antaneet useita päätöslauselmia, raportteja ja kannanottoja ilmastomuutoksesta ja sen yhteydestä ihmisoikeuksiin. YK:n ihmisoikeuksien ja ympäristön erityisraportit julkaisi vuonna 2019 raportin (A/74/161), jonka ydinviesti oli, että turvallinen ilmasto on edellytys sille, että oikeus terveelliseen ympäristöön voi toteutua. Raportissa kehoitettiin valtioita ryhtymään vaikuttavampiin ilmastomuutoksen hillintätoimiin ja panostamaan sopeutumiseen, huomioiden erityisesti haavoittuvia ryhmiä. YK:n ihmisoikeusneuvosto linjasi päätöslauselmassaan A/HRC/RES/41/21 vuonna 2019, että YK:n jäsenvaltioiden tulisi kehittää sääntelyä niin, että se mahdollistaisi vammaisten henkilöiden osallistumista ilmastomuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Ihmisoikeusneuvosto nosti vuonna 2021 (A/HRC/47/46) esiin ikääntyneiden oikeudet, ja kehotti valtioita huomioimaan ikäihmiset ilmastomuutoksen torjunnassa. Myös naisten, vähävaraisten ja lasten asema on huomioitu YK:n elinten oikeuskäytännössä ja lausunnoissa koskien ilmastomuutosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) on vireillä valituksia liittyen ilmastonmuutoksen vaikutuksiin Euroopan ihmisoikeussopimuksella (SopS 18 ja 19/1990) turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Suomi on vastaajavaltiona valitusasiassa Duarte Agostinho ja muut v. Portugali ja 32 muuta valtiota (nro 39371/20), jossa valittajina oleva ryhmä portugalilaisia lapsia ja nuoria väittää ilmastonmuutoksen vaikutusten loukkaavan heidän Euroopan ihmisoikeussopimuksella turvattua oikeuttaan elämään (2 artikla) ja perhe- ja yksityiselämän suojaa (8 artikla) tarkasteltaessa artikloja Pariisin ilmastopöytäkirjan sitoumusten valossa sekä syrjinnän kieltoa (14 artikla) yhdessä (ja/tai) edellä mainittujen oikeuksien kanssa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on hillitä ilmastonmuutosta ja edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista. Esityksen keskeinen tavoite on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035 ja sen jälkeen hiilinegatiivisuuden. Suomelle asetettaisiin myös uusia päästövähennystavoitteita ja voimassa olevan ilmastolain pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta päivitetäisiin. Uusista ilmastotavoitteista säättämisen päämääränä on lisätä vakautta ja ennakoitavuutta ilmastopolitiikan eri toimijoille. Samoin uusien ilmastotavoitteiden avulla pyritään turvaamaan, että Suomi tekee oman osuutensa kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.

Tavoitteena on ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistaminen. Keskeinen elementti ohjausvaikutuksen parantamisessa olisi maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään. Samoin tavoitteena on edelleen kehittää vuosittaista raportointia eduskunnalle niin, että eduskunnalla on käytössään tarkoituksenmukainen ja ajantasainen tietokokoisuus ilmastopolitiikan kehityssuunnista.

Edelleen esityksellä pyritään tuomaan ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvien toimien suunnittelua lähemmäksi toisiaan Pariisin ilmastopöytäkirjan mukaisesti. Samoin tavoitteena on tarkastella ilmastolakia suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön ja lähentää niitä tarvittavilta osilta. Esityksessä on pyritty tunnistamaan ilmastonmuutoksen etenemisen yhteyksiä muun muassa luonnon monimuotoisuuteen.

Uuden ilmastolain myötä tavoitteena on myös vahvistaa lain perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja edistää ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta. Esityksellä pyritään vahvistamaan eri tahojen osallistumista ilmastopolitiikan suunnitelmien valmisteluun. Samoin tavoitteena on edistää saamelaiden oikeuksien huomioon ottamista ilmastopolitiikassa. Näillä keinoilla tavoitteena on myös osaltaan lisätä ilmastotoimien hyväksyttävyyttä.

4 Ehdotukset ja niiden keskeiset vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Laissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista, laajennettaisiin ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä koskemaan maankäyttösektoria sekä täsmennettäisiin sääntelyä muiltakin osin, jotta lain ohjausvaikutus vahvistuisi.

Uuden lain keskeisenä tavoitteena olisi varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden viimeistään vuonna 2035. Hiilineutraaliustavoite edellyttäisi, että vuonna 2035 raportoidut päästöt ja nieluja aikaansaamat poistumat olisivat tasapainossa siten, että päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin nieluja aikaansaamat poistumat. Vuoden 2035 jälkeen tähdättäisiin hiilinegatiivisuuteen vähentämällä edelleen päästöjä ja vahvistamalla nieluja. Hiilineutraalius- ja hiilinegatiivisuustavoitteeseen sisältyisi myös nieluja vahvistamisen tavoite. Lakiin lisättäisiin näiden

tavoitteiden ohella vuodelle 2030 vähintään 60 prosentin päästövähennystavoite ja vuodelle 2040 vähintään 80 prosentin päästövähennystavoite verrattuna vuoteen 1990. Voimassa olevaan ilmastolakiin sisältyvää vuoden 2050 80 prosentin päästövähennystavoitetta päivitetäisiin niin, että vuodelle 2050 asetettaisiin vähintään 90 prosentin, pyrkien 95 prosenttiin päästövähennystavoite.

Ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä laajennettaisiin maankäyttösektoriin, joten uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista säädettäisiin jatkossa ilmastolaissa. Uusi maankäyttösektorin suunnitelma tulisi laatia vähintään joka toinen vaalikausi. Samanlainen aikajänne koskisi jatkossa myös sopeutumissuunnitelman valmistelua. Ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevaan sääntelyyn, kuten sisältövaatimuksiin, tehtäisiin myös muita tarpeellisia täsmennyksiä. Jatkossa suunnitelmien valmistelussa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Päästökauppasektorin keskipitkän aikavälin suunnittelu olisi myös jatkossa ilmastolain suunnittelujärjestelmän ulkopuolella, mutta päästökauppasektoria käsiteltäisiin kuitenkin pitkän aikavälin suunnitelman sekä ilmastovuosikertomuksen yhteydessä.

Esityksessä ilmastovuosikertomusta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimuksia tarkennettaisiin verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Samalla ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimukset laajentuisivat kattamaan uuden maankäyttösektorin suunnitelman. Myös ilmastovuosikertomuksen suhdetta seurantajärjestelmään ja lisätoimiin selkeytettäisiin.

Valtion viranomaisia koskevaa edistämismahdollisuutta täsmennettäisiin niin, että jatkossa valtion viranomaisten olisi edistettävä lain mukaisten suunnitelmien toteutumisen lisäksi lain mukaisien tavoitteiden toteutumista. Myös Suomen ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin.

Ilmastolaissa säädettäisiin jatkossa myös saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa sekä valmistelun yhteydessä saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista. Samoin täsmennettäisiin viranomaisten kuulemisvelvoitteita suunnitelmien lausuntokierroksen yhteydessä eri saamelaistahojen osalta. Suunnitelmien valmistelussa tarvittavan tietopohjan tuottamiseksi perustettaisiin saamelainen ilmastoneuvosto, jonka tehtävänä olisi tunnistaa saamelaisten oikeuksien edistämisen kannalta keskeisiä kysymyksiä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä esityksen vaikutuksista ja niiden arvioinnista

Ilmastolakia koskevan esityksen merkittävimpiä uudistuksia olisivat hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035, uudet päästövähennys- ja nielutavoitteet sekä ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmään liittyvät muutokset, kuten suunnittelujärjestelmän laajeneminen maankäyttösektoriin. Myös esityksen olennaiset vaikutukset johtuisivat pitkälti uusista tavoitteista sekä suunnittelu- ja seurantajärjestelmää koskevista säännöshdotuksista. Lain pääasialliset vaikutukset kohdistuisivat ilmastoon ja ympäristöön, talouteen, viranomaisiin ja viranomaisten tarvitsemiin voimavaroihin sekä perus- ja ihmisoikeuksien osalta saamelaisten oikeuksiin ja eri tahojen osallistumismahdollisuuksiin. Vaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu erityisesti näitä olennaisia vaikutuslajeja.

Suunnittelujärjestelmän laajenemisella maankäyttösektoriin, ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevilla uusilla sisältövaatimuksilla, suunnitelmien valmisteluun liittyvillä menettelyvaati-

muksilla sekä seurantajärjestelmää koskevilla täsmennyksillä olisi välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Käytännössä nämä vaikutukset kohdistuisivat erityisesti suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta vastaavien ministeriöiden, eli maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön työhön. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriölle tulisi velvoite laatia uusi suunnitelma eli maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Uudistuksella olisi myös välillisiä vaikutuksia varsinkin liittyen laissa asetettavien uusien ilmastotavoitteiden toteuttamiseen. Tällaisia välillisiä vaikutuksia aiheutuisi toisaalta laissa tarkoitetuissa suunnitelmissa asetettavien toimien kautta ja toisaalta muun yhteiskunnassa tapahtuvan lain tavoitteita edistävän toiminnan kautta. Esimerkiksi laissa esitetyt uudet päästövähennystavoitteet todennäköisesti ohjaisivat yhteiskunnan eri toimijoita. Tällaisten välillisten vaikutusten suuruutta ja kohdentumista on kuitenkin jossain määrin vaikea ennakoida ja arvioida.

Esityksessä ehdotetulla suunnittelujärjestelmän muutoksella toteutettaisiin nykyistä laajempi ja kattavampi ilmastopolitiikan suunnittelukehikko, joka kattaisi taakanjakosektorin ja ilmastomuutokseen sopeutumisen lisäksi myös maankäyttösektorin. Tämä olisi merkittävä laajennus nykyiseen ilmastolain suunnittelujärjestelmään ja se vahvistaisi lain ohjausvaikutusta. Vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisiä ovat myös ilmastolain uudet päästövähennys-, hiilineutraalius- ja nielutavoitteet, jotka kokonaisvaltaisesti ohjaisivat kansallista ilmastopolitiikkaa, lisäisivät ennakoitavuutta ja asettaisivat yleisen vaatimustason eri sektoreilla tehtäville toimille. Esityksen vaikutuksia arvioidaan myös esimerkiksi suunnitelmien laatimista koskevien uusien menettelyvaatimusten, kuten saamelaisten oikeuksien edistämisen ja osallistamista koskevien vaatimusten, näkökulmasta.

Esityksen vaikutusten arvioinnin tukena on ollut Suomen ympäristökeskuksen laatima selvitys Ilmastolain uudistuksen vaikutusten arviointi sekä VTT:n laatima selvitys Ilmastolain päästövähennystavoitevaihtoehtojen laskennalliset vaikutusarviot. Molemmat selvitykset tehtiin ympäristöministeriön toimeksiannosta. Selvityshankkeiden ohella esityksen vaikutuksia on arvioitu virkatyönä lainvalmistelun yhteydessä. Lisäksi ilmastolain uudistusta ohjanneen työryhmän arvioita ja kommentteja on pyritty huomioimaan osana vaikutusten arviointia. Arviointi kohdistuu lakiehdotuksen vaikutuksiin suhteessa voimassa olevaan ilmastolakiin.

Esityksen vaikutusten arviointiin liittyy jonkin verran epävarmuuksia. Varmaa tietoa siitä, miten ehdotuksen mukaiset tavoitteet toteutuvat ja mitkä ovat uudistuksen vaikutukset, ei voida esittää. Siten vaikutuksia on arvioitu voimassa olevasta ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä saatujen kokemusten, valmistelun aikana kerätyn aineiston (kuten kuulemisaineisto), erilaisten selvitysten sekä asiantuntijoiden näkemysten perusteella. Epävarmuutta liittyy erityisesti esityksen ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin sekä taloudellisiin vaikutuksiin, sillä näiden vaikutusten luonne ja laajuus riippuvat pitkälti lain tarkoittamissa ilmastopolitiikan suunnitelmissa myöhemmin määriteltävistä toimista. Vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin pyritty esittämään toimenpidekokonaisuuksia, joita voitaisiin pitää keskeisinä ja todennäköisinä ilmastolain suunnitelmien nojalla annettavina toimina. Tarkoituksena on niiden kautta konkretisoida suunnittelujärjestelmään liittyviä vaikutuksia. Ilmastolain vaikutukset ovat kytköksissä myös suunnitelmien sisältöön liittyvään poliittiseen päätöksentekoon.

Arvioinnin haasteena on lisäksi se, että on vaikea erottaa ilmastolain vaikutuksia yhteiskunnassa tapahtuvan muun ilmastomuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen tähtäävän toiminnan ja muun ohjauksen vaikutuksista samoin kuin markkinaehtoisesti tapahtuvan kehityksen vaikutuksista. Esimerkiksi vaalikausittain laadittu energia- ja ilmastostrategia sekä eri toimialojen laatimat tiekartat vähähiilisyteen ovat vaikuttavia ilmastopolitiikan instrumentteja, mutta ne eivät kuulu ilmastolakia koskevan esityksen soveltamisalaan. Esityksen tavoitteisiin pääsemiseksi vaikuttavat keskeisesti ilmastolain soveltamisalan ulkopuolella olevat ohjauskeinot,

muu yhteiskunnallinen kehitys ja toiminta sekä EU-tasoinen sääntely, erityisesti päästökauppa. Tämä on pyritty huomioimaan esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Vaikutuksia arvioitaisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä eri vaiheissa. Esitysehdoituksen mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteydessä tehtäisiin oma vaikutusten arviointinsa esityksen 13 §:n 2 momentin mukaisesti. Säännöksessä viitattaisiin suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin (200/2005, jäljempänä SOVA-laki). SOVA-lain 3 §:n mukainen yleinen ympäristövaikutusten selvittämis- ja arviointivelvollisuus koskisi ilmastopolitiikan suunnitelmia. Käytännössä suunnitelmien valmistelussa ja seurannassa on kansallisesti hyödynnetty myös yhteistä tietopohjaa, mikä osaltaan vahvistaa järjestelmän ohjausvaikutusta ja helpottaa yhteisvaikutusten arviointia. Esimerkki tällaisesta laaja-alaisesta kansallisesta tietopohjasta on Hiilineutraali Suomi 2035 — ilmasto- ja energiapolitiikan toimet ja vaikutukset (HIISI) -hanke, joka valmistui syksyllä 2021. Vaikutuksia arvioitaisiin myös eri toimenpiteiden kohdalla, esimerkiksi lainsäädäntöehdotusten osalta laadittaisiin säädehdotusten vaikutusten arviointi.

4.2.2 Ilmastovaikutukset

Ilmastovaikutusten arviointi on keskeinen osa tämän esityksen vaikutusten arviointia, sillä ilmastolain keskeisenä tavoitteena on ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen. Ilmastovaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin ja poistumiin (hillintään) sekä ilmastomuutokseen sopeutumiseen.

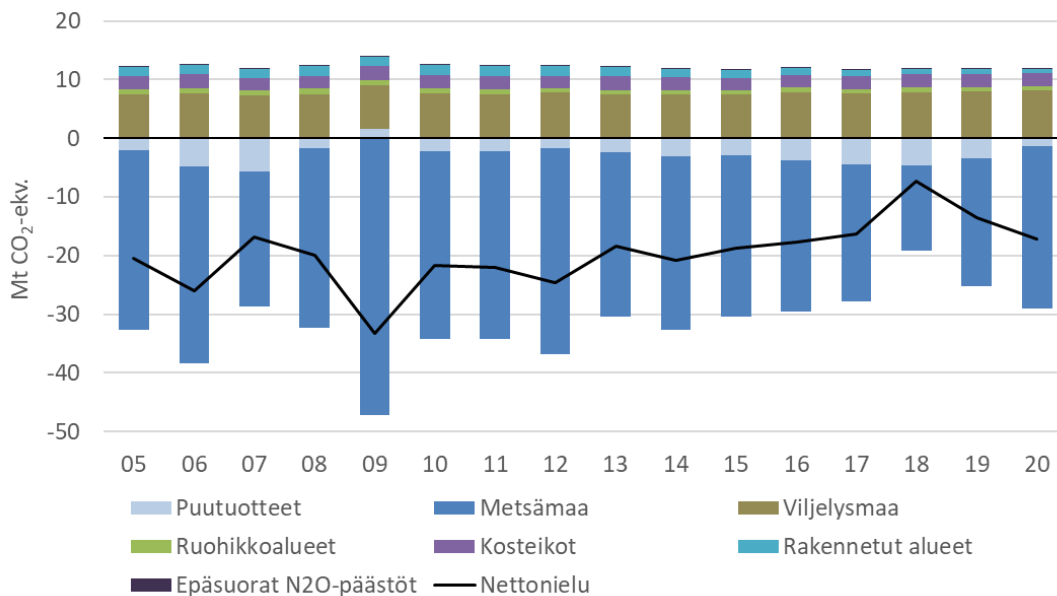
Lain 2 §:ssä esitetyt päästövähennystavoitteet, hiilineutraaliustavoite ja poistumien kehitykseen liittyvä tavoite olisivat keskeisiä ilmastovaikutusten kannalta. Uusien päästövähennystavoitteiden asettaminen parantaisi ilmastolain selkeyttä ja lisäisi ilmastopolitiikan ennakoitavuutta sekä toimisi perustana ilmastopolitiikan päätöksenteolle. Suomen ympäristökeskuksen laatiman vaikutusarvioinnin mukaan uudet päästövähennystavoitteet tukisivat pitkäjänteistä ilmastopolitiikkaa ja vähentäisivät mahdollisista poliittisista suhdanteista aiheutuvaa vaihtelua. Koska tavoitteet olisivat lähtökohtana suunnittelujärjestelmän mukaisille ilmastosuunnitelmille, tavoitteiden selkeällä määrittämisellä olisi myönteinen vaikutus kansalliseen päästö- ja poistumakehitykseen. Tavoitteet asettaisivat myös yleisen kansallisen ilmastopolitiikan suunnan, joten ne vaikuttaisivat osaltaan ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen heijastamalla esimerkiksi alue- ja paikallistason päätöksentekoon.

Hiilineutraaliustavoitetta ei tulla saavuttamaan nykyisillä toimilla. Hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen vuonna 2035 edellyttäisi merkittävää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koko jakson 2021—2035 aikana. Lisäksi tavoitteen saavuttamiseksi myös nielujen vahvistamiseen tulee kiinnittää huomiota. Tavoitteisiin pääsyn kannalta olennaista on fossiilisista energialähteistä luopuminen energiantuotannossa, teollisuudessa ja liikenteessä. Taakanjakosektorilla tieliikenne on suurin päästölähde, joten etenkin siihen tullaan kohdistamaan päästöjen vähentämiseen pyrkiviä toimia. Päästövähennyksiä tarvitaan kuitenkin kaikilla sektoreilla.

Eräs merkittävimmistä ilmastolain uudistuksen muutoksista nykylakiin verrattuna olisi se, että ilmastolain soveltamisala laajennettaisiin maankäyttösektoriin ja uusi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tulisi osaksi lain suunnittelujärjestelmää. Maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolakiin parantaisi edellytyksiä saavuttaa lain päästövähennyksiä ja poistumia koskevat tavoitteet. Maankäyttösektorilla on merkittävä rooli päästöjen ja poistumien kokonaisuudessa. Tilastokeskuksen vuonna 2021 julkaiseman ennakkotiedon mukaan maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous (LULUCF) -sektorin nettonielu eli sektoriin sitoutuvien ja siitä vapautuvien kasvihuonekaasujen summa oli -17,2 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia

vuonna 2020, kun koko Suomen kasvihuonekaasupäästöt vuonna 2020 olivat yhteensä 48,1 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia. Maankäyttösektorin ilmastotoimilla on potentiaalisesti myönteinen vaikutus myös maaperän ja viljelysmaiden hiilensidontaan. Näitä toimia on pyritty edistämään myös muun muassa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) yhteydessä.

Esityksen sisältämien uusien, lyhyemmän aikavälin tavoitteiden myötä olisi seurannassa helpompi havaita, mikäli päästö- ja poistumakehitys ei vastaa pitkän aikavälin tavoitteiden vaatimaa kehitystä. Tarkkoihin määrällisiin tavoitteisiin voi kuitenkin sisältyä haasteita päästöjen ja poistumien suuruuksien vaihtelun takia ja tämän myötä kehityksen ennustamiseen liittyy epävarmuutta. Esimerkiksi nielujen suuruus voi vaihdella vuosittain voimakkaasti riippuen muun muassa hakkuumääristä. Maankäyttösektorin nieluissa epävarmuus on huomattavan suuri verrattuna esimerkiksi teollisuuden päästölukuihin. Esimerkiksi vuonna 2017 maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous -sektorin nettonielun koko oli -15,7 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia, kun taas vuonna 2018 nettonielun koko oli -8,2 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia. Epävarmuus on erityisen suuri arvioissa maaperän nielujen suuruudesta.

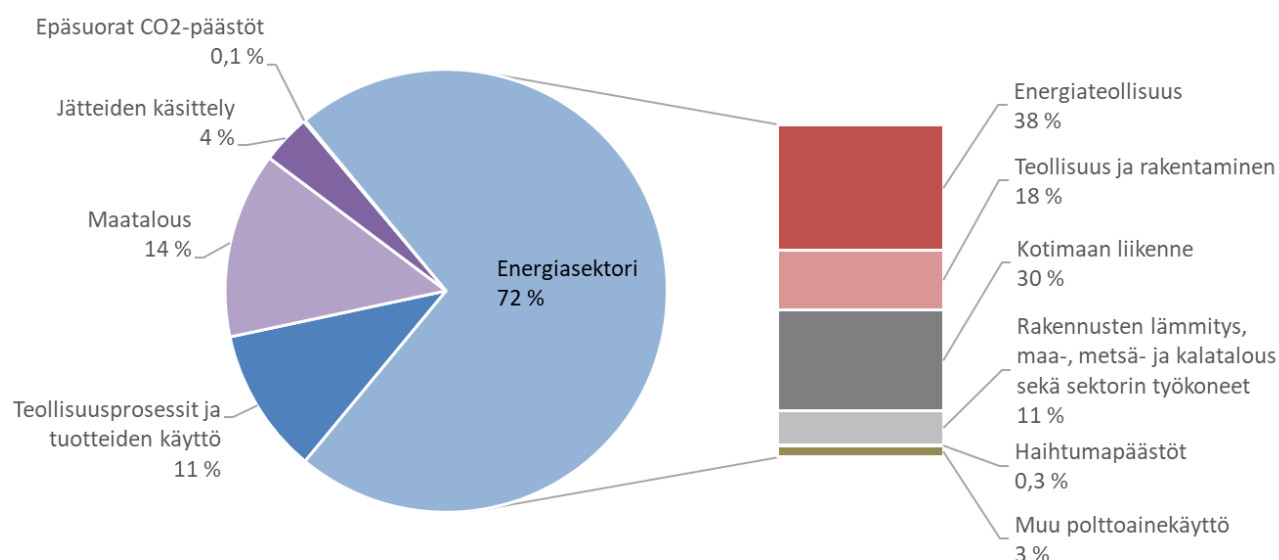


Kuva 2. Maankäyttösektorin maankäyttöluokat ja niiden nettopäästö tai nettopoistuma vuosina 2005—2020. Vuoden 2020 tieto on ennakko. Lähde: Tilastokeskus.

Lakiin lisättäisiin hiilineutraaliustavoitteen yhteyteen tavoite nielujen aikaansaamien poistumien kasvamisesta. Koska ilmastolain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi päästövähennysten lisäksi myös maankäyttösektorin nettonielun riittävää tasoa, hiilineutraaliustavoitteen mukaan tuomisella lakiin saattaa olla myönteisiä vaikutuksia nieluihin. Toisaalta nielujen vahvistaminen tulee vaatimaan erityisiä toimia, joiden valinta tulee määrittelemään sen, millaisia vaikutuksia nielujen vahvistamisella on muun muassa metsänomistajiin, maanviljelijöihin, muihin maanomistajiin sekä ekosysteemeihin. Nämä vaikutukset voidaan tarkemmin arvioida maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelun yhteydessä. Nielujen vahvistamista koskevan tavoitteen toteuttamista saattaa vaikeuttaa myös se, ettei laissa asetettaisi sille määrällistä tavoitetta.

Epävarmuutta nielujen suhteen luo lisäksi metsähakkuiden kehitys tulevina vuosina. Intensiivinen metsien hyödyntäminen hidastaa nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista tai voi jopa estää niiden kasvamisen. Maankäyttösektorin päästöt eivät ole vähentyneet vuodesta 1990 ja viime vuosien hakkuiden kasvattaminen on pienentänyt metsämaan hiilinielua Suomessa. Poistumien kasvattamista koskeva tavoite saattaa olla vaikea saavuttaa myös siitä syystä, että on rajallisesti keinoja vaikuttaa metsänomistajien harjoittamaan metsien käyttöön ja hoitoon.

Taakanjakosektorin toimenpiteistä linjattaisiin ilmastolain mukaisessa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa. Sen alaan kuuluvia ilmastovaikutuksiltaan keskeisiä toimenpidekokonaisuuksia ovat esimerkiksi liikenteen päästöjen puolittamiseen tähtäävät toimet ja öljylämmityksestä luopuminen. Liikenteen päästöjä pyritään vähentämään muun muassa erilaisin tuin ja avustuksin sekä korottamalla biopolttoaineiden jakeluvuorot nykytasosta runsaat 4 miljoonaa tonnia vuoteen 2030 mennessä, millä on merkittävä vaikutus uuden ilmastolain mukaisten päästövähennystavoitteiden toteutumiseen. Arvio öljylämmityksestä luopumisen päästövaikutuksesta on noin 0,7 miljoonan tonnin päästövähennys. Myös öljylämmityksen osalta päästöjä pyritään vähentämään pääasiassa tukemalla taloudellisesti lämmitysjärjestelmien vaihtamista sekä lisäämällä lämmitysöljyn bio-osuutta. Lisäksi EU-sääntelyn arvioidaan vaikuttavan liikenteen ja erillislämmityksen päästöihin.



Kuva 3. Kasvihuonekaasupäästöjen lähteet sektoreittain ja energiasektorin päästölähteet vuonna 2020. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen ennakkotietoon.

Uudistettavassa ilmastolaissa ilmastovuosikertomus annettaisiin eduskunnalle kalenterivuositain kuten nykyisinkin. Suomen ympäristökeskuksen laatimassa vaikutusarvioinnissa todetaan, että uudistuksen mukainen ilmastovuosikertomus vastaisi ympäristövaliokunnan mietinnössä esitettyihin huoliin ja tulisi todennäköisesti parantamaan eduskunnan kykyä seurata ilmastopolitiikan toteutumista. Ilmastovuosikertomusta koskevan ehdotuksen vaikutukset eivät kuitenkaan käytännössä olisi kovin huomattavia, sillä ilmastovuosikertomusta on jo aiemmin uudistettu kattamaan ympäristövaliokunnan esittämiä kysymyksiä. Esitykseen sisältyisi myös vuosikertomuksesta tiedottamista koskeva uusi säännös, mikä vahvistaisi vuosikertomuksen roolia

ilmastopolitiikan seurannassa. Säännös parantaisi suuren yleisön, kuten kansalaisten, mahdollisuuksia saada tietoa ilmastopolitiikan edistymisestä ymmärrettävällä tavalla. Näin ollen vuosikertomus on suunnattu paitsi eduskunnalle myös muille toimijoille ja yleisölle.

Esitysehdotuksen mukaan valtioneuvoston olisi seurattava, saavutetaanko laissa asetetut tavoitteet ja tarvittaessa päätettävä lisätoimista. Ilmastovuosikertomuksessa arvioitaisiin vain mahdollista lisätoimien tarvetta, eikä kertomukseen lähtökohtaisesti sisältyisi ehdotuksia konkreettisista lisätoimista. Kertomuksessa voitaisiin kuitenkin todeta, millä sektoreilla toimia ei ole toimeenpantu suunnitellusti tai mikäli toimien aikaansaama päästövähennys on arvioitua vähäisempi. Ilmastolaissa ei kuitenkaan muuten säädettäisi esimerkiksi viranomaisiin kohdistuvista seuraamuksista, mikäli tavoitteita ei ole saavutettu. Tämän suhteen tilanne pysyisi siis voimassa olevan ilmastolain kaltaisena.

Voimassa olevaa ilmastolain sopeutumista koskevaa tavoitetta päivitetäisiin ja sen mukaan tulisi kansallisiin toimin sopeutua ilmastomuutokseen siten, että edistettäisiin ilmatoriskien hallintaa ja ilmastokestävyyttä. Sopeutumisen tavoitteet sekä toimet niiden saavuttamiseksi eri hallinnonaloilla määriteltäisiin tarkemmin kansallisessa ilmastomuutokseen sopeutumis suunnitelmassa. Varsinaiset vaikutukset sopeutumiseen toteutuvat näin ollen kansallisen sopeutumis suunnitelman ja siihen kirjattujen toimenpiteiden toteutuksen kautta. Suomen ympäristökeskuksen laatiman vaikutusarvioinnin mukaan lain uudistuksen jälkeenkin ilmastolain konkreettinen tavoitteisto keskittyisi pääosin ilmastomuutoksen hillintään.

Vaikka esityksen ilmastovaikutuksiin liittyy epävarmuuksia, kokonaisuutena se edistäisi tavoiteltuja päämääriä eli ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Erityisesti uudet päästövähennystavoitteet tukisivat ilmastopolitiikan päätöksentekoa ja lisäisivät ennakoitavuutta. Uudistuksen myötä laista ja sen suunnittelujärjestelmästä tulisi kattavampi ja ilmastopolitiikan ennakoitavuus kasvaisi. Ilmastolain nojalla myöhemmin laadittavien ilmastopolitiikan suunnitelmien esittämät toimet yhdessä muun kehityksen, erityisesti kotimaisen ja EU-sääntelyn kanssa ratkaisevat kuitenkin sen, saavutetaanko esityksessä asetetut tavoitteet.

Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan ilmastovaikutusten arviointi tulisi ottaa osaksi normaalia lainvalmistelua. Asian edistämiseksi julkaistiin vuonna 2021 Säädösehdotusten ilmastovaikutusten arviointioppas, joka on tukenut tämän esityksen ilmastovaikutusten arviointia.

4.2.3 Muut ympäristövaikutukset

Ehdotetun ilmastolain ympäristövaikutusten voidaan katsoa olevan pääosin välillisiä. Yksityiskohtaisempi ympäristövaikutusten arviointi tehdään lakiehdotuksen suunnittelujärjestelmän mukaisten suunnitelmien vaikutusten arviointien yhteydessä.

VTT:n julkaisemassa selvityksessä Hiilineutraali Suomi 2035 — Skenaariot ja vaikutusarviot (VTT Technology 366) vuodelta 2020 esitettiin hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseen perustuvia vähäpäästöskenaarioita. Keskeisiksi ympäristövaikutuksiksi tunnistettiin vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, vesistöihin, uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön sekä ihmisten terveyteen, viihtyvyyteen ja hyvinvointiin. Nämä vaikutukset voidaan katsoa olennaisiksi myös tähän esitykseen sisältyvän hiilineutraalisuustavoitteen myötä.

Ehdotetun 8 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan suunnitelmien valmistelussa olisi otettava huomioon suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Tämä tukisi niiden toimien valintaa, jotka tukevat luonnon monimuotoisuutta ja toisaalta vähentäisi niitä toimia, jotka heikentävät monimuotoisuutta. Ilmastomuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia. Ilmastomuutos muuttaa luontoa vaikuttamalla muun muassa

lämpötilaan, sadantaan, lumipeitteeseen, vesistöjen jäätymiseen, maan kuivumiseen ja routimiseen. Koska ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikentyminen ovat kytkeytyneet toisiinsa, olisi tämän yhteyden tunnistaminen tärkeää myös ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa. Ehdotetulla uudella ilmastolaiilla kokonaisuudessaan sekä myös luonnon monimuotoisuutta koskevalla nimenomaisella säännöksellä voidaan katsoa olevan lähtökohtaisesti myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta. Myönteisiä vaikutuksia tukee se, että vastaavasti myös valmisteilla olevassa luonnonsuojelulain (1096/1996) kokonaisuudistuksessa on tunnistettu ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden heikentymisen yhteys.

Hallitusohjelmaan ja lausuntokierroksella vuodenvaihteessa 2021—2022 olleeseen keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvä liikenteen päästöjen puolittaminen edellyttää liikenteen laajaa sähköistämistä. Tämä tulee vaikuttamaan luonnonvarojen käyttöön, sillä sähköistymisen myötä erityisesti akkumineraalien tarve tulee kasvamaan. Toisaalta liikenteen sähköistymisen tulisi vähentämään liikenteestä aiheutuvia pienhiukkas- ja typen oksidipäästöjä sekä meluhaittaa. Ylipäättään fossiilisen energian korvaaminen uusiutuvilla energiantuotantomuodoilla tulisi synnyttämään erisuuruisia sekä myönteisiä että kielteisiä ympäristövaikutuksia energiantuotantotavasta riippuen.

Valtioneuvoston toukokuussa 2021 hyväksymässä fossiilittoman liikenteen tiekartassa käsitellään liikenteen sähköistämistä ja määritellään keinot liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Fossiilittoman liikenteen tiekartan ja valmisteilla olevan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman mukaan tavoitteena olisi, että nolla- ja vähäpäästöisten uusien teknologioiden osuus uusista myytävistä henkilöautoista kasvaa nykyisestä noin 30 prosentista mahdollisimman lähelle sataa prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tuoreimman, ilmastosuunnitelmassa käytetyn liikenteen tavoiteskenaarion, eli niin kutsutun WAM-skenaarion mukaan liikenteessä olisi vuonna 2030 noin 750 000 sähkökäyttöistä henkilöautoa, joista vähintään puolet olisi täyssähköautoja.

Ilmastolain päästövähennystavoitteet ja suunnitelmien mukaiset toimet saattavat lisätä tarvetta hyödyntää enenevässä määrin puupohjaisia tuotteita, kuten puupohjaisia biopolttoaineita, mikä voi kasvattaa metsien hakkuumääriä. Kasvavilla hakkuilla sekä hakkuiden jälkeisen metsäbiomassan tehokkaammalla keräämisellä olisi kielteisiä vaikutuksia metsäekosysteemeihin, metsien lajistoon ja monimuotoisuuteen. Kasvavilla metsähakkuilla olisi myös kielteisiä vesistövaikutuksia. Tehostuvien hakkuiden aikaansaama typpi- ja fosforikuormitus aiheuttaa vesistöjen rehevöitymistä ja kiintoainekuormitus sameutumista, liettymistä ja umpeenkasvua.

Biopolttoaineiden ilmastovaikutuksia arvioitaessa olisi huomioitava lisähakkuiden aikaansaama nielun pieneneminen, jonka kompensointi biopolttoaineilla kestää eri arvioiden mukaan jopa vuosisatoja. Lisäksi olisi pystyttävä huomioimaan biopolttoaineiden käytön lisäyksen aikaansaamat epäsuorat vaikutukset ulkomailla, jos käytön lisäys tarkoittaa myös ulkomaisten raaka-aineiden käytön lisäämistä. Erityisesti vaikutukset tropiikin maankäyttöön on syytä huomioida. Biopolttoaineiden jakeluvaihtojen korottamisella liikenteessä ja lämmityksessä voisi olla kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja se voisi lisätä vesistökuormitusta. Ympäristövaikutukset riippuvat kuitenkin siitä, mihin raaka-aineisiin biopolttoaineiden tuotannon lisäys kohdistuu.

Suomen ympäristökeskuksen laatimassa vaikutusarvioinnissa todetaan, että ehdotetun ilmastolain hiilineutraaliustavoite ja tavoite nielujen vahvistamisesta voivat vaikuttaa myönteisesti Suomen metsäekosysteemeihin. Hakkuupaineen väheneminen voi tukea metsien virkistyskäyttöä ja sitä kautta vaikuttaa myönteisesti ihmisten viihtyvyyteen ja hyvinvointiin.

Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että esityksellä olisi monilta osin myönteisiä ympäristövaikutuksia. Uusien päästövähennys- ja nielutavoitteiden myötä päästöt ja poistumat todennäköisesti kehittyvät toivottuun suuntaan, mikä osaltaan tukee esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta. Yhteiskunnan sähköistymisen myötä liikenteestä aiheutuvat pienhiukkas- ja typen oksidipäästöt sekä meluhaitta vähenevät. Esityksestä saattaisi kuitenkin välillisesti aiheutua myös kielteisiä ympäristövaikutuksia, esimerkiksi lisääntyvän akkumineraalien louhinnan myötä. Ilmastopolitiikan suunnitelmissa asetettavien toimien valinnoilla voidaan kuitenkin vaikuttaa siihen, että toimista aiheutuisi mahdollisimman vähän kielteisiä ympäristövaikutuksia.

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset

Yleistä taloudellisista vaikutuksista

Esityksessä ehdotettujen ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että yhteiskunnassa otettaisiin käyttöön sellaisia toimia joiden vaikutuksesta päästöt vähenevät ja/tai nielut vahvistuvat. Päästövähennystoimet saattavat edellyttää uusia investointeja tai hankintoja ja toimet voivat sen myötä aiheuttaa toimijoille, kuten yrityksille tai kuluttajille, kustannuksia. Kun talouden toimijat muuttavat käyttäytymistään käytetyn ohjauksen vaikutuksesta, tästä aiheutuu taloudellisia vaikutuksia, jotka ovat havaittavissa myös yhteiskunnan tasolla. Kun uusia toimia suunnitellaan, niiden taloudellisia vaikutuksia voi arvioida etukäteen mallilaskelmien avulla. Tällä tavalla saadaan tietoa esimerkiksi arvioiduista energijärjestelmän tai kansantalouden keskeisten parametrien muutoksista. Suomessa ilmastopolitiikan taloudellisia vaikutuksia erityisesti kansantalouden tasolla on perinteisesti arvioitu mallilaskelmien avulla.

Kansallisen ilmastopolitiikan taloudellisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että EU:n tasolla on otettu käyttöön useita ohjauskeinoja, joista erityisesti päästökauppajärjestelmä on vaihtokäytännön keskeinen. Näin ollen EU-tason ja kansallisten toimien vaikutusten erottelu on usein varsin hankalaa. Esimerkiksi EU:n asettamat päästövähennystavoitteet vuodelle 2030 tukevat myös Suomen kansallisten tavoitteiden saavuttamista.

Esitysehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin suunnitelmien yleisistä vaatimuksista, joihin sisältyy myös kustannustehokkuuden huomioon ottaminen suunnitelmien valmistelussa. Ilmastopolitiikan kustannustehokkuus tarkoittaa, että asetettuja tavoitteita pyritään saavuttamaan yhteiskunnan kannalta mahdollisimman vähäisin kustannuksin. Kustannustehokkuuden tavoittelemisen avulla voidaan varmistaa, että käytettävissä olevia yhteisiä varoja hyödynnetään tehokkaasti. Yleisesti ottaen Suomen ilmastopolitiikan kustannustehokkuuden tavoittelemisen on perustunut siihen, että päästövähennystavoitteet ovat yleisiä eivätkä sektorikohtaisia ja että hyödynnetään laajasti taloudellisia ohjauskeinoja tavoitteiden saavuttamiseen. Näillä periaatteilla pyritään varmistamaan, että eri sektoreilla tehtävien päästövähennysten marginaalikustannukset eivät eroa merkittävästi toisistaan, mikä on linjassa kustannustehokkuuden kanssa. Suomessa on esimerkiksi jo pitkään käytetty polttoaineiden hiilidioksidipäästöihin perustuvaa energiaveroa, mikä on ollut omiaan parantamaan ilmastopolitiikan kustannustehokkuutta.

Tämän esityksen 2 §:n 1 momentin mukainen hiilineutraaliustavoite kattaa päästökauppa- ja taakanjakosektorin päästöjen lisäksi myös maankäyttösektorin nettonielun. Ilmastotavoitteen määrittäminen nettopäästötavoitteena mahdollistaa ilmastopolitiikan kustannustehokkuuden parantamisen. Tavoitteen saavuttamisessa voidaan ottaa huomioon kustannustehokkuus sekä päästöjen vähentämisen että nielujen vahvistamisen osalta.

Taloudellisten ohjauskeinojen avulla kannustetaan vähentämään päästöjä edullisuusjärjestyksessä, mikä johtaa kokonaisuuden kannalta kustannusten minimointiin. Eri päästövähennystoimien kustannustehokkuus voi poiketa merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi energiasäästötoimet

voivat aiheuttaa negatiivisia kustannuksia eli ne ovat jo itsessään kannattavia. Sen sijaan esimerkiksi sähköautojen hankintatuet voivat olla varsin kalliita pelkästään kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkasteltuna. Kustannustehokkuuden periaatteesta voi olla jossain tapauksissa perusteltua poiketa, jos esimerkiksi on tarpeen ottaa huomioon ilmastotoimien tulojakovaikutukset tai toimien yleinen hyväksyttävyyys jollakin sektorilla. Esimerkiksi esityksen 2 §:n 3 momentin tavoite liittyen ilmastotoimien oikeudenmukaisuuteen saattaa edellyttää poikkeamista kustannustehokkuuden periaatteesta tietyissä tilanteissa.

Kustannustehokkuuden arviointiin liittyy erilaisia haasteita. Päästövähennystoimien kustannukset muuttuvat yleensä pitkällä aikavälillä mikä vaikuttaa myös niiden kustannustehokkuuteen. Pitkällä aikavälillä johonkin ohjauskeinoon kuten hiilidioksidiveroon voi liittyä dynaamisia vaikutuksia, joiden seurauksena syntyy uusia teknologisia ratkaisuja päästöjen vähentämiseen. Koska esityksessä on asetettu tavoitteita sekä lyhyelle että pitkälle aikavälille, olisi myös pyrittävä tarkastelemaan politiikan kustannustehokkuutta vastaavalla tavalla. Tähän liittyy kuitenkin vaikeuksia sen vuoksi, ettei politiikkakeinoja ole määritelty pitkälle aikavälille. Lisäksi ilmastotoimiin voi liittyä sivuhyötyjä, jotka käytännössä alentavat toimien kustannuksia. Esimerkkinä tästä on muiden päästöjen vähentyminen ilmastopäästöjen vähentämisen yhteydessä. Kustannusten arviointi voi olla vaikeaa, jos kustannuksia syntyy useassa kohdassa arvoketjua. On varsin yleistä, että käytetään useita ohjauskeinoja rinnakkain, jolloin kustannusten jakaminen niiden välillä voi olla menetelmällisesti hankalaa.

Ilmastolakia koskevan esityksen taloudellisia vaikutuksia kuvataan tarkemmin seuraavissa luvuissa. Keskeiset taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat kansantalouteen, yrityksiin, kotitalouksien asemaan ja julkiseen talouteen.

Vaikutukset kansantalouteen

Ilmastotoimet, joita esitysehdotuksen mukaisiin päästövähennystavoitteisiin pääsemiseksi tehdään, aiheuttavat kansantaloudellisia vaikutuksia. Nämä vaikutukset ovat monen tekijän summa. Kansantaloudellisten vaikutusten arvioinnissa on huomioitava, että vaikutukset voivat myös olla erisuuntaisia riippuen siitä, millä aikajänteellä vaikutuksia tarkastellaan. Lisäksi on hyvä tunnistaa, että myös toimimattomuudella, eli mikäli ilmastotoimia ei tehdä, voi pidemmällä aikavälillä olla merkittäviä kustannuksia.

Vaikutukset kansantalouteen syntyvät tarvittavien toimien aiheuttamista lisäkustannuksista, jotka kasvavat uusien päästövähennystavoitteiden myötä, sekä siitä taloudellisesta ohjauksesta, jolla toimiin luodaan kannustimia. Toimenpiteiden kustannukset syntyvät ennen kaikkea lisäinvestoinneista teknologiaan. Investoinnit uudistavat talouden tuotantorakennetta, mistä voi syntyä merkittävää tehostumista ja myös uusia mahdollisuuksia, kun talous sähköistyy, ja sähkön tuotanto muuttuu päästöttömäksi. Monet vaadittavista investoinneista edellyttäisivät tukea toteutuakseen nopeassa aikataulussa. Uudet teknologiat korvaavat fossiilisia polttoaineita myös tuotannossa, jolloin tuotannon energia- ja materiaalitehokkuus kasvaa. Lisäksi ajoneuvokanta sähköistyy, mikä vielä lähivuosina näyttäytyy lisäkustannuksina.

Taakanjakosektorilla liikenne on suurin päästölähde ja se kuuluu esityksessä tarkoitettun keskipitkän aikavälin suunnitelman alaan. Liikenteen päästöjen puolittaminen ja liikenteen sähköistäminen edellyttävät investointeja energiatuotantoon ja latausinfrastruktuuriin. Kansantalouden kannalta liikenteen sähköistymisen vaikutukset ovat melko maltillisia. Suunnitelmien mukaisella liikenteen päästöjen puolittamisella on vaikutuksia myös valtiontalouteen polttoaineiden verokertymän kautta.

Luopumista asuinrakennusten ja kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä on tarkoitus edelleen vauhdittaa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien linjausten avulla. Valtio myöntää jo nyt tukea tarvittaville investoinneille, joiden avulla pientaloissa ja kuntien rakennuksissa siirrytään öljylämmityksestä muihin lämmitysmuotoihin. Vaikka kyse on kannattavasta investoinnista pitkällä aikavälillä, luopuminen öljylämmityksestä on ollut verrattain hidadasta. Investointien tukeminen aiheuttaa menoja valtiontaloudelle, mutta lisää toisaalta taloudellista toimeliaisuutta työllisyysvaikutusten ja laitehankintojen seurauksena. Kansantalouden kannalta tukitoimien vaikutukset ovat melko vähäisiä.

VTT:n päästövähennystavoitevaihtoehtoja koskevassa selvityksessä on arvioitu, että vuodelle 2030 esitettävän 60 prosentin päästövähennystavoitteen vaikutukset kansantuotteeseen ovat monilta osin positiivisia vuoteen 2030 saakka, mutta vuoteen 2050 mennessä kansantuote on reilun prosentin perusskenaariota pienempi. Arvioiden perusteella lisäinvestoinnit energiasektorilla ja teollisuudessa kasvattavat kansantuotetta 20-luvulta 40-luvun puoliväliin, mutta päästöjen vähennysten lisähinta leikkaa kotitalouksien ostovoimaa, jolloin kulutuskysyntä laskee. Kotitalouksien kulutuksen taso olisi 1,4 prosenttia perusskenaariota pienempi vuonna 2030 ja 3,8 prosenttia vuonna 2050, jota vastaava kasvuvaikutus on -2 prosenttiyksikköä vuonna 2030 ja -2,7 vuonna 2050 eli vähenevän kulutuksen kasvuvaikutus olisi maltillinen. VTT:n selvitykseen sisältyvien laskelmien mukaan työllisyys kasvaisi erityisesti rakentamisessa, energiantuotannossa ja jalostuksessa, mutta pienenesi monissa palveluissa, koska investoinnit kohdistuvat vientialueille. Työllisyys palveluissa vähenisi, koska analyysissä käytetyn Tilastokeskuksen työvoimaennusteen mukaan työllisten kokonaismäärä kääntyisi laskuun ja työlliset sijoittuisivat teollisuuteen ja energiantuotantoon. Teollisuuden työllisyys kasvaisi noin 6 600:llä suhteessa perusskenaarioon, alkutuotannossa noin 1 300:lla ja energiantuotannossa yli 9 000:llä, mutta palveluista, kaupasta ja liikenteestä häviäisi lähes 30 000 työpaikkaa, ja kokonaisuudessaan työllisyys jäisi vuonna 2050 noin 13 600 perusskenaariota pienemmäksi.

Tarkasteltaessa esityksen taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida myös lain mahdollisia dynaamisia vaikutuksia. Tällä tarkoitetaan sitä, että lain säätäminen voisi vaikuttaa valtionhallinnon ulkopuolella olevien toimijoiden suunnitteluun ja innovaatiotoimintaan. Myönteisiä dynaamisia vaikutuksia voisi syntyä, jos toimijat kokisivat uuden lain viitoittavan tulevaa kehitystä nykyistä selkeämmin, mikä kannustaisi kehittämään uusia ratkaisuja ilmastomuutoksen hillitsemiseksi tai sopeutumisen edistämiseksi. Lain mukaisilla suunnitelmissa ja niihin sisältyvillä toimenpiteillä voi siten olla merkittäviä dynaamisia vaikutuksia, mikä korostaa suunnitelmien vaikutusten arvioinnin merkitystä.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toimeenpanolla voisi olla merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia esimerkiksi niissä linjattujen toimien tai muun aineellisoikeudellisen lainsäädännön myötä, mutta näiden vaikutusten selvittäminen kuuluu kyseisten instrumenttien vaikutusten arvioinnin piiriin. Ilmastolain mukaisten suunnitelmien taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin jatkossakin erikseen kunkin suunnitelman laadinnan yhteydessä. Kun toimenpiteet konkretisoidaan ilmastopolitiikan suunnitelmien myötä, olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä myös näiden yhteydessä arvioimaan ilmastopolitiikan kokonaistaloudellista näkökulmaa. Esimerkiksi parhailaan valmisteltavana olevan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman yhteydessä on arvioitu siihen sisältyvän toimenpideohjelman taloudellisia ja muitakin vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa on pyritty tarkastelemaan sekä suunnitelman muodostaman kokonaisuuden vaikutuksia että joidenkin keskeisten yksittäisten toimien vaikutuksia.

Kaiken kaikkiaan esityksellä olisi monitahoisia vaikutuksia kansantalouteen. Pitkällä aikavälillä kansantaloudelliset vaikutukset saattavat arvioiden mukaan olla lievästi kielteisiä. Toisaalta vaikutusten arviointiin liittyvä epävarmuus kasvaa ajan myötä. Esityksessä asetettava 60 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2030 voidaan silti nähdä perusteltuna myös talouden kannalta,

sillä on havaittu, että jo keskipitkän aikavälin tiukka ilmastotavoite vauhdittaa tarvittavaa yhteiskunnan rakennemuutosta kohti hiilineutraaliutta. Esityksen mukainen 60 prosentin päästövähennystavoite edistää selvästi vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Ylipäänsä uusien välitavoitteiden asettaminen on kansantaloudellisesta näkökulmasta myönteistä, koska ilmastopolitiikan ennakoitavuus lisääntyy.

Vaikutukset yrityksiin

Esityksen yritysvaikutukset riippuvat lain tarkoittamissa suunnitelmassa asetettavien ilmastotoimien toteuttamistavoista. Valitut ohjaukset, teknologian kehitys sekä kuluttajien ja yritysten käyttäytyminen vaikuttavat markkinoihin. Vaikutukset yrityksiin ja kansantalouteen ovat maltillisia, jos ilmastotoimet toteutetaan kustannustehokkaasti ja optimaalisesti. Samaan aikaan ilmastomuutoksen hillitseminen lisää yritysten liiketoimintamahdollisuuksia puhtaiden ratkaisujen osalta. Yritysvaikutukset riippuvat yrityksen toimialasta ja liiketoimintamallista. Yksittäiselle toimialalle tai yritykselle muutos voi olla erittäin merkittävä tai toisaalta myös hyvin pieni. VTT:n Hiilineutraali Suomi 2035 — skenaariot ja vaikutusarviot ja selvityksen mukaan uutta liiketoimintaa syntyisi erityisesti energiateknologian ja metalliteollisuuden aloille. Suomen yrityskehitys on toimialatasolla melko kattavasti sitoutunut hiilineutraaliuden saavuttamiseen laatimiensa tiekarttojen perusteella. Päästöjen merkittävä vähentäminen edellyttää usealla toimialalla uutta teknologiaa ja mittavia investointeja. EU:n uusien taksonomiasäännösten eli kestävä rahoitusta koskevien kriteerien perusteella rahoitussektori voi omalta osaltaan edesauttaa vihreää siirtymää ja sen edellyttämien investointien toteuttamista.

Ilmastopolitiikan yritysvaikutukset näkyvät erityisesti energiasektorilla, jossa muun muassa EU:n päästökaupan seurauksena fossiilisista polttoaineista irtautuminen etenee nopeasti. Suomessa suuret ja keskisuuret päästöt aiheuttavat yritykset kuuluvat pääsääntöisesti EU:n päästökaupan piiriin. Pienet yritykset ovat päästökaupan ulkopuolella, mutta energiaverotus kohdistuu niiden aiheuttamiin päästöihin. Päästökaupan aiheuttamat yritysten kilpailukykyä heikentävät vaikutukset on otettu huomioon päästökauppajärjestelmän hiilivuotoa koskevien sääntöjen myötä. Energiaverot ja päästöoikeuden hinta nostavat kustannuksia, mikä kannustaa siirtymistä vähäpäästöiseen teknologiaan. Siirtämällä verotuksen painopiste työn verotuksesta päästöjen verottamisen suuntaan voidaan alentaa yrittämisen ja työn veroja, mikä kannustaa työn tarjontaan ja lisää kasvua. Muutoksesta hyötyvät esimerkiksi bioenergia- ja lämpöpumppuratkaisuja tarjoavat ja niiden toimitusketjuissa toimivat yrittäjät sekä sähköpuolen ja uusiutuvan energian asennustoimintoja tekevät yritykset. Tämän kaltaisten uusien ratkaisujen tarjoavien yritysten kilpailukyky voi vahvistua tiukentuvien päästövähennystavoitteiden seurauksena. Suomalaisten yritysten hiilikädenjälki eli päästöt vähentävien ratkaisujen tarjonta voi eri arvioiden mukaan olla merkittävä. Yritykset voivat säästää energiakustannuksissa leikkaamalla kulutusta korkean sähkön hinnan aikana sekä hyödyntämällä älykkäitä verkkoja ja energiatehokkaita ratkaisuja. Esimerkiksi sähkölämmitys voidaan kytkeä automaation avulla tietyksi ajaksi pois päältä toimitiloista tai varastoista.

Fossiilisista polttoaineista irtautuminen johtaa yhteiskunnan voimakkaampaan sähköistymiseen. Tämä luo liiketoimintamahdollisuuksia, mutta on haaste liikennesektorille ja sen palveluita käyttäville yrityksille. Raskas liikenne voi siirtyä asteittain uusiutuvaan dieseliin tai biokaasuun. Päästöjen vähentäminen työkoneissa ja teollisuusprosesseissa voi olla hidasta ja kallista. Samaan aikaan esimerkiksi puun korjuuketjuissa sekä metsäteollisuudessa toimivien yritysten liiketoimintamahdollisuudet voivat myös kasvaa.

Vähäpäästöisten tuotteiden kysynnän odotetaan kasvavan, mikä tuo mahdollisuuksia eri aloille ja luo painetta ilmastotoimiin myös arvoketjun muille toimijoille, kuten logistiikkaan.

Taloudellinen toimintaympäristö on monilla toimialoilla paikoin hyvin nopean ja osin hankalasti ennakoitavan muutoskehityksen kohteena, mikä vaikeuttaa esitysehdotuksesta aiheutuvien yritysvaikutusten arviointia. Avoimena taloutena Suomi on linkittynyt tiiviisti osaksi maailmantaloutta ja globaaleja arvoketjuja, jolloin kansainväliset kehityskulut vaikuttavat yritystoimintaan Suomessa. Myös EU:ssa ja muissa valtioissa tehdyllä ilmastopolitiikalla on vaikutuksia Suomeen.

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Tämän esityksen mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien toimeenpanolla voi olla monenlaisia kotitalouksiin ja kuluttajiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Ilmastopolitiikan tulonjako-vaikutukset -tutkimuksen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:49) mukaan tällaiset vaikutukset voivat näkyä tulonmuodostuksen (palkkatulot ja työllisyys, pääomatulot, tuet ja avustukset) tai kulutuksen (mahdolliset muutokset verotuksessa, energian osuus eri tuotteissa, muut tuotteiden hintaan vaikuttavat tekijät) kautta. Tutkimuksen mukaan vaikutukset riippuvat kotitalouden sijainnista tuloryhmissä, kulutuksen rakenteesta (esimerkiksi liikenteen osuus kulutuksesta), sosioekonomisesta asemasta (esimerkiksi ammatti), kotitalouden elinvaiheesta ja asuinpaikasta. Lisäksi vaikutukset riippuvat myös siitä, kuinka kotitaloudet reagoivat ilmastopolitiikan ohjaukseen, esimerkiksi taloudellisten ohjauskeinojen käyttöön. Siirtymällä vähäpäästöisempään vaihtoehtoon kotitaloudet voivat monessa tapauksessa lieventää niihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

Liikenne- ja lämmityspolttoaineiden hintojen nousu esimerkiksi biopolttoaineiden jakeluvoitteen tai energia- ja/tai päästöverojen korottamisen takia kohdentuisi selkeästi kotitalouksien kulutukseen ja kotitalouksien käyttämiin palveluihin. Vaikutus olisi kulutuksen suhteen progressiivinen siinä mielessä, että enemmän energiaa ja energiaintensiivisiä palveluita kuluttavat suurituloiset kotitaloudet maksaisivat enemmän kuin vähemmän kuluttavat pienempituloiset kotitaloudet.

Suomen ympäristökeskuksen julkaisemassa raportissa Carbon footprint and raw material requirement of public procurement and household consumption in Finland — Results from the ENVIMAT-model (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15/2019) todetaan, että Suomessa korkean tulotason kotitalouksien kulutus on keskimäärin energiaintensiivisempää kuin muiden kotitalouksien. Raportin mukaan kulutuksen rakenne määrää kotitalouksien hiilijalanjäljen: liikkumisen hiilijalanjälki korreloi positiivisesti tulojen kanssa ja myös asumisen hiilijalanjälki (lämmitys ja sähkö) on korkeampi ylemmissä tuloluokissa. Asuinpaikalla on myös vaikutusta: erityisesti kaupunkien kehysalueilla sekä kaupunkien läheisellä maaseudulla kotitalouksien kulutusmenojen hiilijalanjälki on keskimääräistä korkeampi. Erityisesti liikennepolttoaineiden verotus näyttäisi rasittavan suurituloisia kotitalouksia, joiden kuljetuskustannukset muodostavat suuremman osan tuloista verrattuna pienituloisempiin kotitalouksiin.

Kotitalousvaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että pienituloiset kotitaloudet ovat erilaisen tulonsiirtojen ja sosiaalietuuksien piirissä. Koska nämä etuudet on indeksoitu kuluttajain-
toihin, kompensoituu esimerkiksi energia- ja polttoainekustannusten nousu pienituloisille kotitalouksille. Kotitalousvaikutukset riippuvat muun muassa indeksoitujen tulonsiirtojen tasosta ja päästökaupan huutokauppatulojen kohdentumisesta. Esimerkiksi öljylämmityksen kustannukset kohdistuvat pääasiassa omistusasujiin; tilastotiedon valossa myös pienituloisten omistusasujien käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen ovat huomattavasti vuokralla asuvia pienituloisia suuremmat. Pienituloisten kotitalouksien varallisuustasojen vertailun mukaan omistusasunnoissa asuvat, pienituloiset kotitaloudet ovat vuokralla-asuvia pienituloisia selvästi varakkaampia. Tämä kuvaa suuntaa-antavasti öljylämmittäjien suhteellista asemaa, sillä öljy-

lämmitteiset talot ovat pääasiassa omakotitaloja, joissa asuvien kotitalouksien rahatulojen, varallisuuden ja asumiskustannusten voi olettaa olevan keskimäärin muita omistusasujia suuremmat.

Tällä hetkellä öljylämmityksestä luopumiseen voi saada tukea valtion varoista. Avustus kohdentuu kotitalouksiin, jotka siirtyvät öljylämmityksestä vähäpäästöiseen lämmitysmuotoon kuten maalämpöpumppuun. Vuonna 2022 on myös otettu käyttöön kotitalousvähennyksen korotus, joka koskee öljylämmityksestä luopumiseen liittyviä työkustannuksia. Kotitalousvähennyksen korotus vähentää valtion verotuloja hieman. Kotitalouden kannalta käytettävissä on kaksi vaihtoehtoista tukimuotoa öljylämmityksestä luopumiselle: joko suora avustus tai kotitalousvähennys. Se kumpi tukimuoto on kannattavampi, vaihtelee tapauskohtaisesti. Öljylämmitys on jo nykyisellään selvästi kallein omakotitalon lämmitysmuoto, josta on kannattavaa luopua myös ilman valtion avustusta tai verovähennystä.

Ilmastopolitiikan tulonjakovaikutuksia selvittäneen tutkimuksen mukaan sähköveron alentamisen, energiaintensiivisten yritysten energiaveronpalautuksen poistamisen ja lämmityspolttoaineiden veronkorotusten vaikutus tulonjakoon on erittäin pieni. Kokonaisuudessaan liikenteen polttoaineiden verotus ei vaikuttaisi olevan kovin regressiivinen. Dieselin verotuen vaikutusten arviointi -tutkimushankkeen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:4) mukaan tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin viitteitä siitä, että liikenteen polttoaineiden kysyntä olisi joustamattomampaa pienituloisilla ja harvaanasutuilla alueilla, eli nämä kotitaloudet eivät reagoi polttoaineen hinnanmuutoksiin niin voimakkaasti kuin muut. Tästä näkökulmasta katsoen liikenteen polttoaineiden veronkorotus todennäköisesti rasittaisi enemmän pienituloisia ja maaseudun asukkaita.

Kotitalouksien ostovoimaa ja kulutuskysyntää voidaan myös tukea muun muassa vähäpäästöisten henkilöautojen hankinta- ja konversiotuilla sekä öljylämmityksestä luopumisen tuilla. Näiden investointien tukemisen on katsottu edistävän reilua siirtymää, mikäli tuet kohdistuvat taloudellisesti heikommissa asemassa oleviin kotitalouksiin.

Liikenteen sähköistymisen vauhdittamiseksi valtio myöntää tällä hetkellä avustuksen täyssähköauton hankintaan. Hankintatuen tarkoituksena on lisätä sähköautojen kysyntää kotitalouksien keskuudessa suhteessa polttomootoriautoihin. Hankintatuen avulla voidaan vähentää täyssähköauton elinkaarikustannuksia samalle tasolle kuin polttomootoriauton vastaavat kustannukset. Sähköautojen houkuttelevuuden lisäämiseksi on tehty myös muita verotuksellisia muutoksia. Tällä hetkellä tukea myönnetään korkeintaan 50 000 euron täyssähköauton hankintaan. Tällä rajauksella on pyritty välttämään tuen kohdentumista suurituloisimpiin kotitalouksiin.

Mahdollisia tulonjakovaikutuksia voidaan tasapainottaa ohjaamalla verotuksen painopistettä ja kompensoimalla haitallisia vaikutuksia muualla verotuksessa. Tämän kaltaisesta kompensoinnista on kyse esimerkiksi, jos ilmastolain tavoitteiden edellyttämien politiikkatoimien aiheuttama kulutustuotteiden hintojen nousua kompensoidaan laskemalla tuloveroa pieni- ja keskituloisia kotitalouksia painottaen.

Kotitalouksiin kohdistuvia äkillisiä kustannusvaikutuksia ei todennäköisesti ole odotettavissa, sillä toimia on määrä toteuttaa vaiheittain. Pidemmällä aikavälillä fossiilisen energian käyttö kallistuu ja vastaavasti korvaavat, vähäpäästöiset vaihtoehdot halpenevat. Esitysehdoituksen tavoitteet ja ilmastopolitiikan suunnitelmien toimeenpano ohjaavat kohti vähähiilistä yhteiskuntaa, jossa päästöjen vähentäminen on kotitalouksille nykyistä helpompaa ja hyväksyttävämpää.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitetyt uudet ilmastolain välitavoitteet lisäävät ennakoitavuutta ja tukevat ilmastopolitiikan jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä. Ennakoitavuus on tärkeää myös ilmastopolitiikan valtiontaloudellisten vaikutusten ja valtiontaloudellisiin riskeihin varautumisen näkökulmasta. Valtiontalouden tarkastusviraston teettämän Ilmastotavoitteet ja valtiontalouden kestävyys -selvityksen (Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2020) mukaan ilmastopolitiikka saattaa esimerkiksi muuttaa kansantalouden suhdannedynamiikkaa, synnyttää häiriöitä rahoitusmarkkinoilla ja vaikuttaa valtion omistusten arvoon. Pidemmän aikavälin riskejä on syytä huomioida ja hillitä myös tulonjako-, alue- ja investointipolitiikassa. Vastaavasti toimimatta jättäminen voi aiheuttaa merkittäviä riskejä. Muun muassa nämä näkökohdat puoltavat ilmastonäkökulman huomiointia valtiontalouden pidemmän aikavälin suunnittelussa.

Ilmastopolitiikan kokonaisuuden ja myös ilmastolakia koskevan esitysehdotuksen vaikutus valtiontalouden tasapainoon riippuu olennaisesti valittavista ohjauskeinoista. Jos ilmastotoimet toteutetaan kustannustehokkaasti, jäävät ilmastopolitiikan valtiontaloudelliset vaikutukset todennäköisesti vähäisiksi. Esimerkiksi kestävyysvajetta määrittäviin ikäsidonnaisiin menoihin verrattuna kustannustehokkaan ilmastopolitiikan kustannukset ovat pienet. Kunnianhimoiseen ilmastopolitiikkaan liittyvä talouden rakennemuutos voi edellyttää taloudellisen ohjauksen lisäämistä, mikä voi kohentaa valtiontaloutta ainakin lyhyellä tähtäimellä. Samalla hiilineutraaliuden mukaisen rakennemuutoksen vaatimat investoinnit, kuten esimerkiksi liikenteen sähköistyminen, voivat olla erilaisten tukien tarpeessa. Osa ilmastopolitiikan edellyttämistä investoinneista kohdistuu julkiseen sektoriin (esimerkiksi liikenneinfrastruktuuri). Tällä tavalla valtiontalouteen voi syntyä ristiriitaisia paineita. Uuden teknologian käyttöönoton vaatima tuki voi alkuvaiheessa rasittaa valtiontaloutta, mutta teknologia mahdollistaa vientivetoisen kasvun myöhemmin, jolloin valtiontalous tasapainottuu nopeasti. Pidemmällä tähtäimellä talouden kasvun turvaaminen vaikuttaa valtiontalouteenkin positiivisesti.

Hallitus on syksyllä 2021 sopinut eräistä tuista, joilla se edistää hiilineutraaliuden mukaisen rakennemuutoksen vaatimia investointeja. Kestävää talouskasvua ja vihreää siirtymää vauhditetaan lisäämällä energiatuen myöntövaltuutta 453 miljoonalla eurolla. Öljystä luopumisen avustuksiin pientaloille, kunnille, seurakunnille sekä yhdistyksille varataan yhteensä 70 miljoonaa sekä sähköautojen latausinfrastruktuurin ja kaasutankkausverkon laajentamiseen ja muihin fossiilittoman liikenteen ratkaisuihin noin 75 miljoonaa euroa. Nämä tuet havainnollistavat sitä tasoa, jolla valtio edistää hiilineutraaliustavoitteen ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista.

Julkisiin hankintoihin käytetään Suomessa vuosittain laskutavasta riippuen 30—50 miljardia euroa. Suomessa on noin 2 800 itsenäistä hankintayksikköä, joiden hankinnat ja investoinnit aiheuttavat Suomen ympäristökeskuksen mukaan lähes viidenneksen Suomen kulutusperusteisesti määritetyistä kasvihuonekaasupäästöistä. Suurimmat päästöt aiheutuvat lämmön ja sähkön hankinnoista, rakennuspalveluista, maa- ja vesirakenteiden korjaus- ja kunnossapitopalveluista sekä matkustus- ja kuljetuspalveluista. Julkiset hankinnat ovat tärkeä keino edistää sekä ilmastotavoitteiden toteutumista että ilmasto- ja ympäristöystävällisten tuotteiden ja palveluiden markkinoita. Kasvavat markkinat lisäävät työllisyyttä alueilla, kasvattavat osaltaan korkean teknologian vientiä ja tuovat valtiolle lisää verotuloja.

Kunnille ei aiheutuisi esityksestä välittömiä taloudellisia vaikutuksia, koska niille ei esityksessä asetettaisi velvoitteita. Käytännössä kunnat tekevät kuitenkin oma-aloitteisesti paljon ilmastotoimia, ja esimerkiksi esitetyt päästövähennystavoitteet voisivat ohjata kuntien toimintaa. Kuntien toimet saattavat kohdistua esimerkiksi maapolitiikkaan ja kaavoitukseen, joilla voidaan toteuttaa tiiviimpää yhdyskuntarakennetta sekä älykästä, vähähiilistä ja muunneltavaa rakennus-

kantaa. Lisäksi kunnat voisivat varata alueita puhtaan teknologian investoinneille ja hiilen si-dontaan. Liikenteen päästöjen vähentämiseksi monet kunnat pyrkivät lisäämään sähköautojen latausmahdollisuuksia sekä parantamaan julkisen liikenteen tarjontaa ja toimivia kevyen liikenteen verkostoja. Uudet ilmastotavoitteet voisivat vauhdittaa kehitystä entisestään. Päästökaupan ja kansallisten toimenpiteiden johdosta kunnat ja kuntien omistamat yhtiöt joutuvat vähitellen luopumaan fossiilisista polttoaineista kaukolämmön ja sähkön tuotannossa. Tämä tarkoittaisi siirtymistä uusiutuviin ja fossiilittomiin polttoaineisiin sekä investointeja puhtaaseen energiantuotantoon kuten tuuli- ja aurinkovoimaloihin, lämpöpumppuihin ja geotermiseen energiaan. Kunnan ilmastotoimet voisivat tuoda myös taloudellisia säästöjä kuten eräät ilmastotyön edel-läkävijäkunnat ovat osoittaneet.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetun ilmastolain merkittävimmät viranomaisvaikutukset kohdistuisivat ministeriöihin ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksille. Esitysehdotuksesta johtuu välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan, sillä se asettaisi uusia tehtäviä ministeriöille sekä edellyttäisi muu-toksia ministeriöiden menettelytapoihin esimerkiksi saamelaiden oikeuksien ja osallistamisen huomioon ottamisen osalta. Ehdotetut uudet ilmastotavoitteet vaikuttavat myös ilmastopolitiikan suunnitelmien valmisteluun, kun tavoitteet ovat valmistelun lähtökohtana. Lakiin sisälly-tettävät uudet tehtävät ja tavoitteet saattavat aiheuttaa myös osaamisen kehittämistarpeita mi-nisteriöissä.

Suunnittelujärjestelmään ehdotetaan useita muutoksia, joilla olisi vaikutuksia ministeriöiden tehtäviin. Ensinnäkin esityksessä ehdotetaan jatkossa vähintään joka toinen vaalikausi laaditta-vaksi uusi maankäyttösektorin suunnitelma, josta vastaisi maa- ja metsätalousministeriö. Uusi suunnitelma, sen toimeenpano, seuranta ja raportointi aiheuttavat maa- ja metsätalousministe-riön henkilöstöresursseihin pysyvän voimavaratarpeen, jonka arvioidaan olevan 3 henkilötyö-vuotta.

Kansallisen sopeutumissuunnitelman sisältövaatimuksia täsmennettäisiin siten, että suunni-telma kattaisi myös alueellisen ja eri hallinnonalojen rajat ylittävän tarkastelun. Suunnitelman laatimisen aikaväliä tiheennettäisiin niin, että jatkossa olisi laadittava sopeutumissuunnitelma vähintään joka toinen vaalikausi, kun se nykyisin on laadittava vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Kun otetaan huomioon esitykseen sisältyvät sopeutumissuunnitelman valmistelua koskevat täsmennykset, aiheuttaisi muutos kuitenkin 2 henkilötyövuoden resurssitarpeen maa- ja metsätalousministeriölle. Lisäksi edellä kuvatut maankäyttösektorin suunnitelmaa ja sopeu-tumissuunnitelmaa koskevat muutokset aiheuttaisivat pysyvän voimavaratarpeen, jonka arvioi-daan olevan 1 000 000 euroa.

Ilmastopolitiikan suunnitelmia koskeviin yleisiin vaatimuksiin ehdotetaan muutoksia. Jatkossa suunnitelmille asetettaisiin esityksen 8 §:n mukaisesti uusi velvoite huomioida suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen suunnitelmien valmistelussa. Luonnon monimuotoisuuden huomioiminen saattaa edellyttää jossain määrin sellaista uutta osaamista, jota ministeriöissä ei nykyisellään ole käytössä, sillä velvoite olisi uusi voimassa olevaan ilmas-tolakiin nähden. Osaamisen kehittäminen voidaan kuitenkin hoitaa ministeriöiden olemassa ole-vien resurssien puitteissa.

Ilmastovuosikertomusta kehitettäisiin nykyistä käytäntöä mukaillen strategisempaan ja katta-vampaan suuntaan. Esimerkiksi maankäyttösektori sisällytettäisiin vuosikertomukseen ja so-peutumisesta olisi jatkossa raportoitava tarvittavassa laajuudessa vuosittain. Lisäksi ilmasto-vuosikertomuksen yhteyteen sisällytettäisiin tiedottamisvelvollisuus. Muutos aiheuttaa resurs-

sien lisästarvetta ympäristöministeriölle 0,5 henkilötyövuoden verran. Samoin se aiheuttaa vähäistä resurssien tarvetta liikenne- ja viestintäministeriölle sekä maa- ja metsätalousministeriölle. Liikenne- ja viestintäministeriön lisästarpeet voidaan kattaa olemassa olevien resurssien puitteissa. Maa- ja metsätalousministeriön lisästarpeet on sisällytetty edellä mainittuihin henkilötyövuosi- ja resurssitarvekuvauksiin.

Saamelaiskulttuurin edistämiseksi ja suunnitelmien valmistelun tukemiseksi esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi saamelainen ilmastoneuvosto. Saamelaisen ilmastoneuvoston työskentelyn järjestämisestä vastaisi ympäristöministeriö, ja näin ollen ympäristöministeriön pysyvä voimavaratarve olisi arviolta 0,5 henkilötyövuotta. Lisäksi saamelaisen ilmastoneuvoston järjestämisestä ja edellä kuvatuista ilmastovuosisikertomusta sekä myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskevista velvoitteista aiheutuisi ympäristöministeriölle pysyvä voimavaratarve, jonka arvioidaan olevaan 400 000 euroa. Saamelaista ilmastoneuvostoa koskeva lisärahoituksen tarve aiheutuu osaltaan siitä, että ilmastoneuvoston toiminnan järjestämiseksi tarvittaisiin koordinaattori. Ilmastoneuvoston jäsenille maksettaisiin lisäksi mahdollinen vuosipalkkio. Suunnitelmaa kulloinkin valmistelevalle ministeriölle aiheutuu myös vähäinen lisäresurssien tarve saamelaisen ilmastoneuvoston osallistamisesta valmistelun aikana ja neuvoston lausuntojen käsittelystä. Nämä menot voitaisiin kuitenkin kattaa ministeriöiden olemassa olevista resursseista.

Esityksen 14 §:n nojalla viranomaisen olisi jatkossa jokaisen suunnitelman valmistelun yhteydessä käytävä neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa. Ministeriöiden olisi näin ollen jatkossa käytävä neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa riippumatta esimerkiksi suunnitelman sisällöstä tai tosiasiallisista vaikutuksista saamelaiskulttuuriin.

Uuden ja laajemman neuvotteluelvoitteen myötä on tarpeen varata rahoitusta neuvotteluiden järjestämiseen. Kustannuksia syntyy neuvotteluiden teknisestä järjestämisestä, tulkkauksesta ja mahdollisista matkustuskuluista. Esimerkiksi ilmastolain uudistuksen yhteydessä etäyhteyksin käydyt neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa maksoivat noin 300 ja 1000 euron välillä tilaisuutta kohden.

Esitys sisältää myös uuden tavoitteen koskien saamelaisten oikeuksien edistämistä. Tavoitteen mukaan lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena on turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tavoitteen huomioon ottaminen saattaa edellyttää sellaista uutta osaamista, jota ministeriöissä ei nykyisellään ole laajasti käytössä. Myös muut esitykseen sisältyvät saamelaisia koskevat kirjaukset saattavat edellyttää osaamisen kehittämistä ministeriöissä. Osaamista voitaisiin kehittää esimerkiksi koulutusten avulla.

Esitys sisältää lisäksi uuden tavoitteen, jonka mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuuden huomioon ottaminen saattaa edellyttää osaamisen kehittämistä ja uusia tietotarpeita ministeriöissä. Osaamisen kehittäminen voidaan kuitenkin hoitaa ministeriöiden olemassa olevien resurssien puitteissa.

Viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten osalta esityksen 5 §:n säännös valtion viranomaisten edistämismuutoksesta on merkityksellinen ja sitä nyt täsmennettäisiin. Uudet tehtävät koskien maankäyttösektoria ja ilmastomuutoksen sopeutumista aiheuttavat lisäresurssitarpeen myös elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksille. Kun otetaan huomioon, että valtion viranomaisten on edistettävä tämän lain mukaisten maankäyttösektorin nieluja sekä ilmastomuutoksen sopeutumista koskevien tavoitteiden, suunnitelmien ja tarkasteluiden toteutumista, aiheuttaisi muutos 12 henkilötyövuoden resurssitarpeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Vuoden 2022 voimavaratarve muodostuisi saamelaista ilmastoneuvostoa koskevasta määrärahasta (200 000 e) ympäristöministeriölle. Muilta osin määrärahatarpeet kohdistuisivat vuodesta 2023 eteenpäin.

Määrärahoista linjataan tarkemmin osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Uuteen ilmastolakiin ehdotetaan useita kirjauksia, joilla olisi vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esitys sisältää useita säännöksiä koskien saamelaisten oikeuksia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tavoitteesta osaltaan turvata saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi säädettäisiin uudesta saamelaisesta ilmastoneuvostosta sekä siitä, että ilmastolain suunnitelmia valmisteltaessa viranomaisten olisi neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa ja pyydetävä lausunto kolttien kyläkokoukselta. Säännökset toteuttaisivat perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöstä saamelaisten oikeuksista ja parantaisivat saamelaisten kielen ja kulttuurin huomioimista valtionhallinnossa ilmastolain soveltamisalalla. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen vaikutusmahdollisuudet parantuisivat, kun saamelaiskäräjien kanssa olisi käytävä neuvottelut kunkin suunnitelman valmistelun yhteydessä, ja kolttien kyläkokoukselta olisi vastaavasti pyydetävä lausunto.

Esityksellä ehdotetaan perustettavaksi uusi saamelainen ilmastoneuvosto, jonka valtioneuvosto nimittäisi määrääjäksi. Neuvoston tarkoituksena olisi tuottaa tietopohjaa suunnitelmien saamelaisten oikeuksien edistämiseen liittyvistä näkökulmista. Ilmastoneuvoston kautta edistettäisiin saamelaisen perinteisen tiedon huomioimista ilmastolain suunnitelmien toimenpiteiden valmistelussa ja vahvistettaisiin vuoropuhelua viranomaisten, tiedeyhteisön ja saamelaisten välillä. Säännös vahvistaisi saamelaisten oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia ilmastopolitiikassa. Saamelaisten luontosuhde ja perimätieto näissä kysymyksissä voivat hyödyttää myös muita kuin saamelaisia. Useimmat saamelaisten kulttuurin ja elinkeinojen osa-alueet liittyvät suoraan ilmastoon ja luontoon. Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät arktisella alueella muuta maata nopeammin ja voimakkaammin. Saamelaisten perinteiseen elinkeinoon, poronhoitoon, ilmastonmuutos vaikuttaa pääasiassa kielteisesti. Toisaalta esimerkiksi poronhoidon yhteensovittamiseen ilmastonmuutoksen hillinnän toimien, kuten uusiutuvan energian hankkeiden kanssa saattaa liittyä haasteita.

Esityksellä olisi vaikutuksia myös osallistumisoikeuksiin. Lakiehdotus laajentaisi suunnitelmien valmistelun yhteydessä yleisön osallistumismahdollisuuksia muuhunkin kuin kirjalliseen muotoon, mikä edistäisi yhdenvertaisuutta. Monipuoliset osallistumismahdollisuudet vahvistavat paitsi lasten ja nuorten osallistumisoikeuksia, myös vammaisten henkilöiden ja vanhusten osallistumista. Säännöksen avulla voitaisiin tunnistaa ja huomioida eri väestöryhmien tarpeet ja näkemykset nykyistä paremmin. Lisäksi laissa asetettaisiin velvoite tiedottaa ilmastovuosisikertomuksesta yleisölle riittävästi, mikä parantaisi yleisön tiedonsaantia ja sitä kautta osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia.

Ihmisillä voi olla erilaiset digitaidot ja valmiudet osallistua esimerkiksi verkkokuulemisiin. Laajat kuulemiset, joissa hyödynnetään erilaisia osallistumiskeinoja, edistäisivät osaltaan yhdenvertaisuutta. Olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että eri väestöryhmille löytyisi sopivia tapoja osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikkaan. Tarjoamalla muita osallistumismuotoja kuin esimerkiksi verkkokuulemisia huomioitaisiin muun muassa saavutettava osallistuminen ikään-tyneille henkilöille. Käytännössä myös esimerkiksi kielitaito vaikuttaa mahdollisuuksiin osallistua kuulemisiin ja esittää mielipiteensä.

Tutkimuksissa ja YK:n ihmisoikeuselinten selvityksissä on arvioitu, että ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt, mutta erityisesti tulevaisuudessa laajasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksellä voidaan katsoa olevan vaikutuksia tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen, sillä hiilineutraaliustavoite, entistä kunnianhimoisemmat päästövähennystoimet ja riittävät sopeutumistoimet edistäisivät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pitkällä aikavälillä. On kuitenkin huomioitava, että pitkän aikavälin vaikutuksiin liittyy epävarmuuksia sen osalta, kuinka päästötavoitteet tosiasiallisesti onnistuvat turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen riippuu myös siitä, kuinka kansainvälisissä ilmastotoimissa onnistutaan, sillä kyseessä on maailmanlaajuinen ilmiö.

Esitykseen sisältyisi uusi tavoite, jonka mukaan lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuuden huomioiminen saattaa edistää ilmastopolitiikan läpinäkyvyyttä ja lisätä ilmastotoimien hyväksyttävyyttä. Tavoite toteutuisi esimerkiksi 13 §:n lausunto- ja kuulemismenettelyn kautta sekä eri väestöryhmiä huomioivan vaikutusten arvioinnin kautta. Oikeudenmukaisuuden huomioivalla ilmastopolitiikalla voidaan lisätä ilmastotoimien hyväksyttävyyttä sekä pyrkiä varmistamaan, ettei harjoitettu ilmastopolitiikka vaikuttaisi kielteisesti esimerkiksi työllisyyteen, osallisuuteen tai eri alueisiin kuin ei myöskään eriarvoisuutta tai tuloeroja lisäävästi.

Esityksellä voidaan katsoa olevan välillisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Ehdotettuun ilmastolakiin sisältyvät ilmastotavoitteet ja suunnittelujärjestelmän säännökset eivät välittömästi vaikuttaisi sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Sen sijaan ilmastopolitiikan suunnitelmiin sisällytettävillä toimilla voisi olla vaikutuksia, sillä esimerkiksi miesvaltaisille aloille kohdennuu yleensä enemmän päästövähennystoimenpiteitä. Sen lisäksi, että ilmanmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat päätökset voivat vaikuttaa eri tavoin eri sukupuoliin, voi vaikutuksia olla myös siitä näkökulmasta, kuinka he kuluttajina toimivat ilmastonäkökulmasta ja kuinka valmiita eri sukupuolet ovat muuttamaan omaan käyttäytymistään ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen sukupuolivaikutuksia olisi tärkeää tarkastella ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun yhteydessä.

4.2.7 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Pääsääntöisesti ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista tavoittelevat toimet edistävät välillisesti myös hyvinvointia ja terveyttä. Voidaan katsoa, että ilmastonmuutoksen hillintä turvaa ihmisten oikeutta terveyteen kestävien elämäntapojen kautta ja pidemmällä aikavälillä ilmastonmuutokseen liittyvien terveysuhkien vähenemisen kautta. Ilmastonmuutos vaikuttaa suomalaisten terveyteen monin tavoin. Vaikutukset Suomessa ovat kuitenkin maailmanlaajuisesti tarkasteltuna keskimääräistä huomattavasti vähäisempiä, mitä edistää suotuisat ilmastolliset lähtökohdat sekä toimiva terveydenhuolto ja muu yhteiskunnan infrastruktuuri. Ilmastonmuutokseen liittyvät ilmiöt vaikuttavat paitsi kansalaisten terveyteen, myös terveydenhuollon toimivuuteen. Väestön herkkyyttä ilmastonmuutoksen vaikutuksille lisää tulevaisuudessa ikääntyminen ja pitkäaikaissairauksien yleistyminen sekä joidenkin vaikutusten osalta kaupungistuminen.

Siirtymällä kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa voi olla erilaisia vaikutuksia eri väestöryhmiin. Esitysehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukainen oikeudenmukaisuutta koskeva tavoite edistäisi osaltaan myönteistä kehitystä niin, että muutokset eivät kohdistuisi kohtuuttomalla tavalla mihinkään yksittäiseen väestöryhmään. Saamelaisten ohella esimerkiksi eläkeläiset, pienituloiset, lapset, nuoret ja maahanmuuttajat ovat väestöryhmiä, joihin siirtymä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa saattaa kohdistua erityisellä tavalla.

Samoin siirtymä kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa voi vaikuttaa työntekijöihin ja elinkeinonharjoittajiin. Päästövähennysten kannalta keskeisiin aloihin kohdistetaan todennäköisesti toimia ja

toimet vaikuttaisivat erityisellä tavalla kyseisten alojen työntekijöihin. Esimerkiksi turveala on muuttumassa ilmastotavoitteiden myötä ja murros vaikuttaa alan työntekijöihin. Myös esimerkiksi nielujuen vahvistaminen voi vaatia erityisiä toimia, joiden valinta tulee määrittelemään sen, millaisia vaikutuksia kohdistuisi muun muassa metsänomistajiin ja maanviljelijöihin. Nämä vaikutukset voidaan tarkemmin arvioida maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelun yhteydessä.

Esitysehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa olisi otettava huomioon myös kestävä kehityksen näkökulman mukaisesti ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät. Kun tulevia toimia suunniteltaessa olisi arvioitava toimien sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi tulonjaon oikeudenmukaisuuden, työllisyyden sekä teollisuuden ja muun elinkeinoelämän kilpailukyvyn turvaamisen näkökulmasta, tukisi se osaltaan erilaisten näkökulmien huomioon ottamista suunnitelmien valmistelussa.

Kansalliset ilmastopolitiikan tavoitteet heijastuvat koko yhteiskuntaan. Esitys ei välittömästi vaikuttaisi yksittäisen kansalaisen elämään, mutta vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtyminen voi heijastua kuitenkin tietyiltä osin jokaisen arkeen. Erityisesti esitykseen sisältyvät osallistumisoikeutta koskevat ehdotukset parantavat myös yksittäisen kansalaisen mahdollisuuksia seurata ilmastoasioita ja osallistua ilmastopolitiikkaan. Toisaalta esimerkiksi paikallisessa päätöksenteossa tehdään paljon ilmastotoimia, ja uusien kansallisten ilmastotavoitteiden myötä toimia saatetaan asettaa entistä enemmän. Tavoitteiden johdosta yhteiskunnan asenneilmapiiri voi muuttua niin, että suomalaiset alkavat suosia ilmaston kannalta kestävämpää elämäntapaa.

Ilmastolakiin sisällytettäisiin uutena säännöksenä tavoite turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi säädettäisiin, että suunnitelmien valmistelussa otettaisiin saamelaisten kotiseutualueella huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä ja ne ovat kaikki uhanalaisia. Säännökset vahvistaisivat saamen kielten asemaa erityisesti ilmastopolitiikan alalla. Sääntely voisi osaltaan tukea saamen kielten ylläpitämistä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Päästövähennystavoite vuodelle 2030

Esityksen valmistelussa on arvioitu eri toteuttamisvaihtoehtoja. Erityisesti on punnittu vaihtoehtoja liittyen ilmastolain uudistusta koskevien hallitusohjelmakirjausten täytäntöönpanoon. Punnintaa on tehty päästövähennystavoitteiden tason ja uusien ohjauskeinojen osalta. Vuodelle 2030 asetettavan päästövähennystavoitteen osalta tilattiin vuoden 2021 alussa VTT:ltä erillinen selvitys ilmastolain päästövähennystavoitevaihtoehtojen laskennallisista vaikutusarvioista. Siinä on arvioitu kolmea eri tavoitetasoa vuoden 2030 päästövähennystavoitteeksi ja kyseisten vaihtoehtojen kansantaloudellisia vaikutuksia. Selvityksessä käsitellyt päästövähennystavoitteet ovat 55, 60 ja 65 prosenttia verrattuna vuoden 1990 tasoon.

Tässä esityksessä ehdotetaan vuodelle 2030 vähintään 60 prosentin päästövähennystavoitetta, mikä osaltaan pohjautuu VTT:n selvityksen tuloksiin ja ilmastopaneelin suosituksiin. Kyseiseen vaihtoehtoon on päädytty ilmastopolitiikkaan liittyvän kokonaisarvioinnin, ilmastomuutoksen nopean etenemisen, kansantaloudellisten näkökulmien sekä kansainvälisten ja EU-velvoitteiden johdosta. Erityisesti ratkaisu on johdonmukainen siitä näkökulmasta, että Suomi voisi saavuttaa vuodelle 2035 asetetun hiilineutraaliustavoitteen.

5.1.2 Päästöbudjetit, päästökompensaatiot ja hiilimarkkinoiden laajentaminen

Ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistamista on arvioitu eri näkökulmista. Erityisesti UU-SILMA-hankkeen yhteydessä arvioitiin uusia mahdollisia keinoja vahvistaa ilmastolain ohjausvaikutusta. Hankkeessa tarkastelu keskittyi päästöbudjetteihin, päästökompensaatioihin ja hiilimarkkinoiden laajentamiseen. Raportin johtopäätös on, että valtakunnalliset, valtionhallintoa sitovat päästöbudjetit vahvistaisivat ilmastolain ohjausvaikutusta viestimällä etenemispolusta kohti hiilineutraaliutta. Hankkeen johtopäätösten mukaan päästöbudjetit edellyttäisivät ja tukisivat ilmastolain suunnittelujärjestelmän kehittämistä. Sen sijaan raportissa katsotaan, että ilmastolain käyttöä hiilimarkkinoiden laajentamiseen siten, että nieluyksiköt olisivat verrattavissa päästökaupan yksiköihin, ei pidetä realistisena nielujen sääntelyn epävarmuuksien takia. Kolmas kokonaisuus eli kompensaatiot todetaan raportissa tärkeäksi, mutta kompensaatioita koskevan sääntelyn sisällyttämistä ilmastolakiin ei suositella. Kompensaatiomarkkinoiden luotettavuuden ja laadun parantaminen edellyttää muun erillislainsäädännön ja tilinpitojärjestelmän kehittämistä muun muassa päästöjen kaksoislaskennan estämiseksi, päästövähennysten lisäämisen varmistamiseksi ja kuluttajansuojan parantamiseksi.

Tässä esityksessä ei ehdoteta otettavaksi edellä kuvattuja uusia keinoja osaksi ilmastolakia, mutta esimerkiksi päästöbudjetteja voi olla tarkoituksenmukaista tarkastella tulevaisuudessa osana ilmastolainsäädännön kehitystyötä.

5.1.3 Suunnittelujärjestelmän kehittäminen

Valmistelun aikana on arvioitu ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän kehittämisen osalta erilaisia vaihtoehtoja. Sen lisäksi että maankäyttösektorin suunnitelma ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti lisättäväksi osaksi lain suunnittelujärjestelmää, on pohdittu myös suunnittelujärjestelmän kehittämistä erityisesti päästökaupparektorin osalta. Erityisesti tarkasteltiin mallia, jossa ilmastolakiin sisällytettäisiin keskipitkää aikaväliä koskeva kokoava yhteenvedo, jossa tarkasteltaisiin sektorikohtaisia, myös päästökaupparektorin kattavia suunnitelmia kokonaisuutena ja arvioitaisiin hiilineutraaliustavoitteen saavuttamista. Tällaista yhteenvetoa ei kuitenkaan esitetty lisättäväksi lakiin. Vuosikertomusta koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi ja sen sisältöä laajennettavaksi. Vuosikertomuksen voidaan katsoa näin ollen kokoavan eri sektoreiden tiedot vuosittain yhteen.

Ilmastolain mukaisten suunnitelmien osalta arvioitiin myös suunnitelmien laatimisen aikaväliä. Voimassa olevan lain mukaan sopeutumista koskeva suunnitelma tulee laatia vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Valmistelun yhteydessä käytiin punnintaa sen osalta, olisiko sopeutumis suunnitelman laatimisen aikaväliä tarvetta lyhentää ja sitä kautta tuoda keskipitkän aikavälin suunnitelmia lähemmäksi toisiaan. Suunnitelman laatimisväliin liittyvää pohdintaa käytiin myös uuden maankäyttösektorin suunnitelman osalta. Samalla arvioitiin suunnittelun aikaväliin liittyvää hallinnollista taakkaa.

5.1.4 Kytkenät perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin ja muuhun lainsäädäntöön

Osana valmistelua arvioitiin erilaisia keinoja vahvistaa ilmastolain perus- ja ihmisoikeuslottuvuusia. Samoin on arvioitu ilmastolain kytkentöjä muuhun lainsäädäntöön. Näiden osalta arviointia tehtiin erityisesti vuonna 2020 ympäristöministeriön toimeksiannosta laaditussa selvityksessä, joka koski ilmastolain kytkentöjä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin (Ekroos ym. (2020)). Selvityksessä katsottiin, että osallistumissäännöksillä on perus- ja ihmisoikeudellinen taustansa, mutta kansalliset osallistumissäännökset on yleisesti katsottu perusoikeuksien minimivaatimukset täyttäväksi. Selvityksessä todetaan, että ilmastomuutokselle tai ilmastomuutosta hillitseville toimille herkat tahot tai elinkeinot eivät välttämättä

ole sellaisia tahoja, joita yleisesti pidettäisiin haavoittuvina. Tästä seuraa selvityksen mukaan tarvetta laajentaa ilmastolain osallistumisjärjestelmää siten, että paitsi yleisesti haavoittuvien ryhmien osallistuminen myös nimenomaan ilmastönäkökulmasta erityisten tahojen (esimerkiksi nuoriso) osallistumistarve voitaisiin huomioida.

Valmistelun aikana arvioitiin tarvetta täydentää ilmastolakia osallistumista koskevan sääntelyn osalta, mihin liittyen punnittiin tarvetta säätää suunnitelmien yhteydessä toteutettavasta kansalaisraadista. Kansalaisraati on osallistava menettely, jonka avulla olisi mahdollista koota kansalaisten näkemyksiä ilmastopolitiikan suunnitelmista. Kansalaisraati voisi antaa arvionsa esimerkiksi siitä, kuinka valmistettava suunnitelma edistää kestävästä kehitystä ja ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta. Valmistelun aikana käytiin punnintaa sen suhteen olisiko kansalaisraadista tarkoituksenmukaista säätää lailla. Pohdinnassa arvioitiin myös menettelystä koituvaa hallinnollista taakkaa. Kansalaisraadista ei esitetä säädettäväksi ilmastolaissa, sillä kansalaisraatia osallistavana menettelynä voidaan toteuttaa myös ilman nimenomaista sääntelyä. Kansalaisraati toteutettiin esimerkiksi vuoden 2021 alkupuolella keskipitkän aikavälin suunnitelman valmistelun yhteydessä.

Osana valmistelua arvioitiin eri tapoja vahvistaa erityisesti lasten ja nuorten osallistumista sekä vaikutusmahdollisuuksia ilmastopolitiikassa. Valmistelussa tarkasteltiin muun muassa mahdollisuutta säätää erillisestä nuorten osallistumiselimestä. Pysyvän elimen ongelmana on, että siihen pääsee osallistumaan ainoastaan rajallinen joukko henkilöitä. On tarkoituksenmukaista, että lapsia ja nuoria kuullaan monipuolisesti ja laajasti, kuten esimerkiksi koulu- tai järjestöyhteistyönä taikka verkkokokouksissa. Nuorten erillisestä elimestä ei esitetä säädettäväksi ilmastolaissa.

Ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä käsiteltiin myös muun lainsäädännön kuin ilmastolain kehittämismahdollisuuksia, mihin voi olla jatkossa tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota.

5.1.5 Lain rakenne

Valmistelun aikana tehtiin punnintaa sen suhteen, onko tarkoituksenmukaista tehdä ilmastolain kokonaisuudistus. Kokonaisuudistukseen päädyttiin siitä syystä, että käytännössä muutoksia tulisi kaikkiin voimassa olevan ilmastolain pykäliin. Kokonaisuudistuksen taustalla on pyrkimys valmistella selkeä ilmastolaki. Samoin on katsottu, että lain rakennetta olisi tarkoituksenmukaista selkeyttää niin, että jatkossa ilmastolaki jaettaisiin lukuihin. Samoin lain rakennetta selkeytettäisiin säätämällä lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteista samassa pykälässä lain alussa (2 §).

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsin ilmastopolitiikka perustuu vuonna 2017 hyväksytyyn laajaan ilmastopolitiikan viitekehukseen, johon kuuluvat ilmastolaki (klimatlag, 2017:720), ilmastopolitiikan tavoitteet sekä ilmastopolitiikan asiantuntijaelin.

Ilmastolaissa säädetään ilmastopolitiikan laadullisista tavoitteista sekä valtion suunnittelu- ja raportointivelvollisuuksista. Lain mukaan hallituksen ilmastopolitiikan tulee perustua eduskunnan hyväksymään pitkän aikavälin päästövähennystavoitteeseen. Pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi hallituksen tulee asettaa välitavoitteita päästövähennyksille. Lisäksi ilmastopolitiikan tavoitteiden tulee olla yhteensopivia valtion budjettitavoitteiden kanssa.

Ilmastolain mukaan hallituksen tulee vuosittain laatia selonteko, jossa kuvataan maan päästökehitystä sekä kerrataan vuoden tärkeimmät ilmastopoliittiset toimet. Jos selonteon arvio osoittaa, että lisätoimia tarvitaan, selonteossa ilmaistaan lisäksi, milloin ja miten päätökset niiden osalta voidaan tehdä.

Ilmastopolitiikkaa pyritään ohjaamaan laissa säädetyllä ilmastopoliittisella toimintasuunnitelmalla, joka laaditaan neljän vuoden välein hallituksen toimesta. Ilmastosuunnitelmaan tulee sisällyttää kuvaukset Ruotsin kansallisista ja kansainvälisistä tavoitteista, nykyisestä ja ennustetusta päästökehityksestä, toteutuneista ja suunnitelluista toimista sekä niiden vaikutuksista.

Ruotsin ilmastopolitiikan määrälliset tavoitteet tulevat lain ulkopuolisesta ilmastopolitiikan viitekehystä. Ruotsi tavoittelee hiilineutraaliutta pitkällä aikavälillä, eli vuoteen 2045 mennessä. Keskipitkän aikavälin tavoitteita on asetettu vuosille 2030 ja 2040. Vuoteen 2030 mennessä maan tulee olla vähentänyt 63 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Vastaava vähennys vuodelle 2040 on 75 prosenttia. Päästövähennystavoitteisiin on sisällytetty mahdollisuus kompensatioille. Ilman kompensatioita vähennyksen tulee olla vähintään 55 prosenttia vuonna 2030 ja 73 prosenttia vuonna 2040.

Ilmastopolitiikan viitekehyksessä on päätetty myös ilmastopolitiikan asiantuntijaelimestä, joka tukee hallituksen toimintaa toimittamalla itsenäisiä arvioita hallituksen politiikan yhteensopiavuudesta ilmastopolitiikan tavoitteiden kanssa. Asiantuntijaelimestä on säädetty erillisellä asetuksella.

Ilmastonmuutokseen sopeutumisesta ei säädetä ilmastolaissa eikä ilmastopoliittisessa viitekehyksessä.

5.2.2 Tanska

Tanskan uudistettu ilmastolaki (Lov om Klima, 965/2020) hyväksyttiin vuonna 2020. Ilmastolain velvoitteet ovat ilmasto-, energia- ja yleishyödyllisten palvelujen ministerin vastuulla. Ministerin tehtävänä on täyttää ilmastolaissa säädetyt velvoitteet ja tehdä esitykset parlamentille.

Uudistetussa ilmastolaissa säädetään kasvihuonekaasupäästötavoitteista sekä kasvihuonekaasupäästöjen ja ilmastotoimien toimeenpanon seurannasta ja raportoinnista. Samalla laki pyrkii vahvistamaan tieteellisen asiantuntijaelimen (klimarådet) roolia ilmastopolitiikan suunnittelussa ja seurannassa. Sopeutumisesta ei säädetä Tanskan ilmastolaissa.

Lain mukainen asiantuntijaelin auttaa ministeriä kansallisten tavoitteiden suunnittelussa ja valmistelussa. Samanaikaisesti elimen tulee arvioida hallituksen asettamien toimien riittävyttä ja laatia tarvittaessa politiikkatoimiehdotuksia. Asiantuntijaelin kommentoi lisäksi myös kansallisia ilmastoraportteja.

Ilmastolaissa säädetään myös asiantuntijaelimen yhteyteen perustettavasta ilmastodialogifoorumista (klimadialogforum). Foorumin tarkoituksena on vuosittain arvioida asiantuntijaelimen politiikkasuosituksia. Ilmastodialogifoorumin jäsenet nimetään ministerin hyväksymistä organisaatioista lain 12.5 §:n mukaan.

Laki asettaa sitovan tavoitteen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 70 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna 1990 tasoon. Pitkällä aikavälillä Tanskan tulee olla hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä. Lain mukaan vuodesta 2030 eteenpäin päästötavoitteet päivitetään viiden vuoden välein kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Ilmastotoimia koskeva suunnitelma tulee laatia vähintään kerran viidessä vuodessa tavoitteiden päivittämisen yhteydessä. Ilmastosuunnitelma

laaditaan kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Lain mukaan uusien tavoitteiden tasoa tulee aina korottaa.

Ilmasto-, energia- ja yleishyödyllisten palvelujen ministerin tulee laatia vuosittain kokonaispäästöjä sekä sektorikohtaisia päästöjä käsittelevä selonteko, jossa kuvataan maan toteutunutta päästökehitystä sekä esitetään arvio tulevien vuosien päästöistä.

Lain nojalla ministeri esittelee vuosittain parlamentille ilmasto-ohjelman, jossa esitetään maan päästökehitys suhteessa laissa määritettyihin tavoitteisiin ja ilmastoaloitteet ja -toimet sekä näiden vaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Jos annettujen päästövähennystavoitteiden saavuttaminen näyttää epätodennäköiseltä, ministerin tulee ohjelmassa antaa esitys tarvittavista lisätoimista tavoitteisiin pääsemiseksi. Ilmasto-ohjelman julkaisun jälkeen ministeri laatii parlamentille raportin ilmastopolitiikan kokonaisvaikutuksista.

5.2.3 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolaki (Climate Change Act 2008, chapter 27) velvoittaa viranomaisia. Lain velvoitteet kuuluvat ilmasto- ja ympäristöasioista vastaavan ministerin vastuulle (jäljempänä vastuuministeri).

Lakia ja sen tavoitteenasettelua päivitettiin vuonna 2019. Ilmastolain mukaan vastuuministeri on velvoitettu varmistamaan, että maan yhteenlasketut kasvihuonekaasupäästöt vähenevät 100 prosenttia vuoden 1990 kasvihuonekaasujen päästöjen tasosta vuoteen 2050 mennessä (net UK emissions). Tavoitetta kutsutaan nettonollatavoitteeksi. Vastuuministerin tulee laatia vuosittain parlamentille lausunto, jonka tulee sisältää tiedot muun muassa kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien kehityksestä.

Päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi vastuuministerin on asetettava sitovat hiilibudjetit. Budjetit ovat ilmastolain merkittävin ohjauskeino päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Hiilibudjettikaudet ovat viisivuotisia ja ne tulee asettaa vähintään 12 vuotta etukäteen. Hiilibudjetteihin sisällytetään kasvihuonekaasut ja poistumat. Hiilibudjetteja asettaessa vastuuministerin tulee ottaa huomioon muun muassa tieteellinen tieto sekä budjetin taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Vastuuministeri valmistelee hiilibudjettien toteuttamiseksi vaaditut toimenpiteet, jotka arvioidaan ja raportoidaan parlamentille.

Neljännän, vuosille 2023—2027, asetetun hiilibudjetin puolivälissä vuonna 2025 maan tulisi olla puolittanut päästönsä vuoden 1990 tasoon verrattuna. Hallinnon tiedoksiannon mukaan maan kuudennen budjettikauden (2033—2037) päästövähennystavoitteeksi asetetaan 78 prosenttia. Samalla kuudennen budjettikauden päästöihin sisällytetään ensimmäistä kertaa myös kansainvälisen meri- ja lentoliikenteen päästöt. Lisäksi Yhdistynyt Kuningaskunta on joulukuussa 2020 ilmoittanut vähentävänsä päästöjä 68 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon.

Lain mukainen sopeutumishjelma pohjautuu viiden vuoden välein tehtävään ilmastonmuutoksen vaikutuksiin keskittyvään raporttiin. Raportin pohjalta tunnistetaan merkittävimmät ilmastonmuutoksen aiheuttamat riskit ja määritetään sopeutumisen toimenpiteet, aikataulut ja päämäärät. Vastuuministeri voi määrätä alueelliset viranomaiset valmistelemaan sekä sopeutumista että hillintää koskevia alueellisia raportteja ja ohjata alueviranomaisia.

Ilmastolaissa säädetään ilmastonmuutoskomiteasta (Committee on Climate Change). Komitean tehtävänä on neuvoa vastuuministeriä päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa sekä hiilibudjettien tason asettamisessa. Lisäksi komitean tulee laatia parlamentille vuosittain raportti,

jossa komitea esittää näkemyksensä päästövähennysten ja ilmastotoimien edistymisestä. Komitea avustaa vastuuministeriä viiden vuoden välein laadittavan ilmastomuutoksen vaikutuksia arvioivan raportin valmistelussa ja on keskeisessä roolissa sopeutumistoimien arvioinnissa. Laissa ei säädetä muista ilmastopolitiikan elimistä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa ilmastopolitiikan tukena on käytetty kansalaisraatia. Kansalaisraadista ei ole säädetty lailla.

Skotlanti

Skotlannin ilmastolaki (Climate Change (Scotland) Act, 12/2009) hyväksyttiin vuonna 2009. Lakia ja erityisesti sen tavoitteenasettelua päivitettiin vuonna 2019 (Climate Change (Emission Reduction Targets) (Scotland) Act, 15/2019). Ilmastolaissa säädetään Skotlannin hiilineutraaliustavoitteesta, keskipitkän aikavälin sekä vuosikohtaisista päästövähennystavoitteista. Lisäksi laissa säädetään muun muassa ilmastotoimien raportoinnista ja suunnittelusta, asiantuntijapaneelista sekä kansalaisraadista. Vuoden 2019 uudistuksessa ilmastolakiin sisällytettiin oikeudenmukaisen siirtymän periaatteet, joilla tarkoitetaan päästövähennysten saavuttamista tuemalla ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestäviä työpaikkoja, vuoropuhelua eri ihmisryhmien välillä, eriarvoistumisen estämistä sekä kestäväen talouden ylläpitämistä (35C §).

Lain mukaan Skotlannin tulee vuoteen 2045 mennessä olla hiilineutraali. Tämä tarkoittaa 100 prosentin nettopäästövähennystä referenssitasoon nähden. Referenssitasosta säädetään erikseen kasvihuonekaasukohtaisesti. Lakiin on kirjattu 75 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2030 ja 90 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2040. Vuosikohtaiset päästövähennystavoitteet lasketaan osittamalla keskipitkän aikavälin välitavoitteet kymmenelle vuodelle.

Ministerien on lain mukaan raportoitava vuosittain päästövähennystavoitteiden etenemisestä Skotlannin parlamentille. Lisäksi ministerien on esitettävä vuosittain raportti parlamentille Skotlantiin liitettävistä kulutuksen päästöistä.

Laissa säädetään laadittavaksi viiden vuoden välein päivitettävä ilmastosuunnitelma, jossa määritellään päästövähennystoimet laissa säädetuille sektoreille. Näihin sektoreihin kuuluvat energiantuotanto, liikenne (myös kansainvälinen lento- ja laivaliikenne), teollisuus ja liiketoiminta, julkinen sektori ja asuminen, jätteen käsittely, maankäyttösektori (LULUCF) ja maatalous. Oikeudenmukaisen siirtymän periaatteet tulee ottaa huomioon ilmastosuunnitelman valmistelussa ja suunnitelmassa on esitettävä toimia työvoiman, työnantajien ja yhteisöjen siirtymän tuemiseksi 35 (29) (b) §:n mukaisesti. Ilmastosuunnitelman valmistelua koskee myös erillinen velvoite ottaa huomioon ilmasto-oikeudenmukaisuus (35 (22) (b) §). Tällä tarkoitetaan globaalien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä keinoin, jotka tukevat ilmastomuutoksen vaikutuksille haavoittuvaisimpia ihmisryhmiä sekä ehkäisevät eriarvoistumista. Suunnitelman toimien toteutumista ja vaikuttavuutta on seurattava ja arvioitava vuosittain. Ilmastosuunnitelman lisäksi laissa säädetään erillisen maankäyttöstrategian laatimisesta.

Lain mukainen sopeutusohjelma laaditaan Yhdistyneen kuningaskunnan käytäntöä mukailleen ilmastomuutoksen vaikutuksia käsittelevän raportin pohjalta.

Skotlannin asiantuntijaelimenä toimii toistaiseksi Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastomuutoskomitea. Ilmastolain mukaan ministerien tulee perustaa kansalaisraati, jonka tulee edustaa yleisotosta Skotlannin väestöstä. Kansalaisraadın kutsuu koolle kaksi Skotlannin hallinnosta riippumatonta henkilöä. Kansalaisraadın tulee käsitellä, miten ilmastomuutoksen hillinnän vaikutuksia voidaan ehkäistä ja minimoida. Tämän lisäksi raati antaa politiikkasuosituksia päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi.

5.2.4 Irlanti

Irlannin ilmastolaki (Climate Action and Low Carbon Development Act, 46/2015) hyväksyttiin vuonna 2015. Laki nojaa suunnittelujärjestelmään, johon kuuluu ilmastotoimintasuunnitelma, pitkän aikavälin ilmastotoimistrategia sekä kansallinen sopeutumiskehys. Lakia uudistettiin monilta osin vuonna 2021. Uudistuksen myötä lain tavoitteenasettelua muutettiin niin, että laki nykyään velvoittaa saavuttamaan viimeistään vuoden 2050 loppuun mennessä ilmastokestävän, luonnon monimuotoisuutta vaalivan, ympäristön kannalta kestävän ja hiilineutraalin talouden.

Tavoitteen saavuttamiseksi laissa säädetään päästöbudjettien asettamisesta sekä sektorikohtaisista päästökatoista. Päästöbudjetit laaditaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Budjetin valmistelee neuvoo-antava toimikunta, sen viimeistelee ministeri ja lopulta budjetin hyväksyy valtioneuvosto. Kahden ensimmäisen päästöbudjetin nojalla kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä niin, että vuotuisten kasvihuonekaasupäästöjen määrä vuoden 2030 päättyessä on 51 prosenttia pienempi kuin vuonna 2018 raportoidut vuotuiset kasvihuonekaasupäästöt.

Lain uudistamisen yhteydessä lisättiin velvoite paikallisille viranomaisille laatia viiden vuoden välein päivitettävä paikallistason ilmastosuunnitelma, joka sisältää sekä hillintä- että sopeutumistoimia. Paikallisen ilmastosuunnitelman tulee mahdollisuuksien mukaan noudattaa voimassa olevaa kansallista ilmastotoimintasuunnitelmaa sekä kansallista sopeutumiskehystä.

Suunnitelmien valmistelussa hallituksen on otettava huomioon muun muassa ilmasto-oikeudenmukaisuus sekä reilu siirtymä. Vaatimus reilusta siirtymästä hiilineutraaliin talouteen edellyttää, että mahdollisuuksien mukaan maksimoidaan työllisyyttä sekä tuetaan henkilöitä ja yhteisöjä, joihin siirtymä voi vaikuttaa kielteisellä tavalla.

Irlannin korkein oikeus antoi heinäkuussa 2020 ratkaisussa *Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland & Ors* ([2020] IESC 49) tuomion, jossa se kumosi Irlannin hallituksen silloisen kansallisen ilmastomuutoksen hillintäsuunnitelman. Tuomioistuimen mukaan suunnitelmassa ei määritelty riittävällä tarkkuudella sitä, miten Irlanti saavuttaisi ilmastolain edellyttämän kansallisen siirtymätavoitteen vähähiiliseen ja ympäristökestävään talouteen vuoteen 2050 mennessä.

5.2.5 Saksa

Saksan liittovaltion ensimmäinen ilmastomuutosta ja sen hillintää koskeva laki (Bundes-Klimaschutzgesetz, virallinen lehti 2513/2019) hyväksyttiin vuonna 2019. Liittovaltion ilmastolain ohella monilla Saksan osavaltioilla on osavaltion sisäisiä ilmasto- ja energiatavoitteita sekä omia ilmastolakeja.

Saksan ilmastolakia ja erityisesti sen tavoitteenasettelua kiristettiin kesällä 2021 Saksan valtiosääntötuomioistuimen huhtikuussa 2021 antaman ratkaisun (BvR 2656/18) johdosta. Ratkaisussaan valtiosääntötuomioistuin piti ilmastolakia ja siinä asetettuja päästövähennystavoitteita perustuslaissa turvattujen oikeuksien vastaisina. Valtiosääntötuomioistuimen mukaan ilmastolaki siirsi ilmastomuutoksen hillinnästä aiheutuvaa taakkaa nuorille sukupolville kohtuuttomalla tavalla. Päivitetyssä ilmastolaisissa säädetään liittovaltion päästövähennystavoitteista, vuosittaisista sektorikohtaisista päästöbudjeteista, pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan perustuvasta ilmastotoimiohjelmasta sekä raportoinnista. Lisäksi laissa säädetään riippumattomasta asiantuntijaelimestä ja sen toiminnasta. Ilmastomuutokseen sopeutumisesta ei säädetä Saksan ilmastolaisissa.

Uudistetussa ilmastolaissa Saksan hiilineutraaliustavoitetta on aikaistettu vuodesta 2050 vuoteen 2045. Samalla vuoden 2030 päästövähennystavoitetta on kiristetty 55 prosentista 65 prosenttiin verrattuna vuoden 1990 tasoon ja lakiin on lisätty uusi 88 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2040. Päivitetyn lain myötä Saksan ilmastolain soveltamisala laajeni koskemaan maankäyttösektoria. Laissa säädetään määrällisistä nielutavoitteista vuosille 2030, 2040 ja 2045.

Lain ohjausvaikutus perustuu pitkälti sektorikohtaisiin päästöbudjetteihin, joista säädetään vuosikohtaisesti. Päästöbudjetit koskevat niin päästökauppa- kuin taakanjakosektorin alaisia toimialoja. Ilmastolaki mahdollistaa sektorien välisen ajallisen jouston, jos budjetti ylitetään tai alitetaan. Vuosikohtaiset päästöbudjetit on määritetty vuoteen 2030 asti. Lain mukaan vuonna 2024 tulee säätää sektorikohtaiset päästöbudjetit vuosille 2031—2040.

Viranomaisille on säädetty omat velvoitteensa laissa. Lain mukaan liittovaltion hallinnon tulee olla hiilineutraali vuoteen 2030 mennessä. Liittovaltion on tarkasteltava, kuinka investointeihin ja hankintoihin liittyvät toimet voivat edistää laissa asetettujen ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Laissa säädetyn ilmastoasiantuntijaelimen tehtävänä on esittää arvionsa kansallisista päästötiedoista ja toimia neuvonantajana hallitukselle ilmastomuutoksen hillintää koskevissa päätöksissä. Hallituksen tulee pyytää lausunto asiantuntijaelimeltä muun muassa sektorikohtaisten päästöbudjettien laatimisesta ja päivytyksestä sekä ilmastotoimiohjelmien päivytyksestä.

Hallitus tuottaa vuosittain raportin sektorikohtaisista kasvihuonekaasupäästöistä ja niiden kehittymisestä suhteessa ilmastotoimiohjelmaan. Vuodesta 2024 eteenpäin raportoinnin tulee kahden vuoden välein sisältää muun muassa nykytiedot ja arviot hiilidioksidin hinnan kehityksestä EU:ssa.

5.2.6 Alankomaat

Alankomaiden ilmastolaki (Klimaatwet 253/2019) hyväksyttiin heinäkuussa 2019. Lakiin on kirjattu päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2050. Lisäksi laissa säädetään kansallisesta ilmastosuunnitelmasta sekä ilmastopolitiikkaan liittyvästä raportoinnista. Lain velvoitteiden täyttämistä vastaavat Alankomaiden talous- ja ilmastoministeri sekä muut ministerit ja ministeriryhmät. Muita lain kannalta keskeisiä toimijoita ovat erilaiset hallituksen ja hallinnon toimielimet, kuten Alankomaiden ympäristövirasto.

Alankomaat tavoittelee lain nojalla 95 prosentin päästövähennystä vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 päästötasoon. Tavoitteeseen ei lasketa mukaan poistumia. Laissa säädetään kahdesta osatavoitteesta vuodelle 2050 asetetun päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Ensinnäkin vuoteen 2030 mennessä Alankomaiden tulee saavuttaa 49 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasoon verrattuna. Lisäksi vuoteen 2050 mennessä maan sähköntuotannon tulee olla hiilineutraali.

Laissa säädetään ilmastosuunnitelmasta ja sen sisältövaatimuksista. Ilmastosuunnitelma laaditaan vuodesta 2019 eteenpäin aina kymmeneksi vuodeksi ja päivitetään viiden vuoden välein. Suunnitelman mukaisten toimien toimeenpanosta raportoidaan kahden vuoden välein. Raportoinnin yhteydessä tarkastellaan toimien riittävyyttä suhteessa laissa säädettyihin tavoitteisiin. Jos tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa raportin valossa epätodennäköiseltä, voidaan ryhtyä erillisiin toimiin tavoitteiden saavuttamiseksi. Alankomaiden hallintolain (Algemene wet bestuursrecht) ja ilmastolain 5.2 §:n nojalla kaikilla on mahdollisuus ilmaista suullisesti tai kirjallisesti näkemyksensä ilmastolain mukaisesta suunnitelmasta.

Lain mukaan maan ympäristövirasto toimittaa vuosittain talous- ja ilmastoministerille ilmasto- ja energiaraportin. Raportti on tieteellinen asiakirja, joka arvioi ilmastopolitiikan vaikutuksia vuosikohtaisesti. Raportissa tulee huomioida muun muassa viimeaikainen päästökehitys sektoreittain ja toimien vaikutukset päästöihin. Talous- ja ilmastoministerin tulee toimittaa ilmasto- ja energiaraportti sekä siitä tehty yhteenveto parlamentille. Yhteenvedossa tulee huomioida muun muassa suunnitelman taloudelliset vaikutukset yrityksille, kotitalouksille ja hallinnolle.

Valmisteleavan ministeriön on kuultava ilmastolaissa määriteltyjä toimielimiä lain toimeenpääntöön liittyen. Laissa määriteltyjä toimielimiä ovat muun muassa alue- ja kuntaviranomaiset.

Sopeutumisesta ei säädetä Alankomaiden ilmastolaissa.

6 Lausuntopalaute

6.1 Kuulemisten palaute ennen lausuntokierrosta

6.1.1 Tiivistelmä palautteesta

Esityksen valmistelun aikana on toteutettu kuulemisia ja osallistamista, ja erityisen laajasti on kuultu kansalaisia. Ympäristöministeriö järjesti valmistelun alussa verkkokyselyn, johon vastasi yhteensä 2458 henkilöä. Valtaosa vastaajista oli kansalaisia (65 prosenttia), 16 prosenttia osallistujista oli opiskelijoita ja viisi prosenttia tutkijoita. Verkkokyselyn tuloksista on julkaistu Tampereen yliopiston koostama yhteenveto. Yhteenvedon mukaan vastaajien keskuudessa nousi esille avoimemman, selkeämmän ja kansankielisemmän ilmastopolitiikan vaatimus. Avoimuuden lisäämiseksi kansalaiset toivoivat parempaa tiedotusta ilmastolain sisällöstä, keinovalikoimasta ja vaikutuksista. Kansalaisten ja etenkin nuorten osallistumismahdollisuuksien parantaminen oli vastaajien mukaan tärkeää. Myös saamelaisten osallistumismahdollisuuksia toivottiin kehitettävän.

Kyselyssä nousi esille myös ilmastolain kattavuuden lisääminen, esimerkiksi sisällyttämällä lakiin hiilineutraalisuustavoite vuoteen 2035, maankäyttösektori ja siihen sisältyvät hiilinielut sekä sektorikohtaisia päästövähennystavoitteita. Vastauksissa oli kuitenkin jonkin verran hajontaa lain tavoitteenasettelun ja ilmastopolitiikan kunnianhimon ja sitovuuden suhteen. Lisäksi ilmastopaneelin asemaa ja riippumattomuutta tulisi vastaajien mukaan vahvistaa ja ilmastovuosisikertomuksesta tiedottaa ymmärrettävästi.

Valmistelun yhteydessä järjestettiin myös toinen verkkokuuleminen, joka käsitteli perus- ja ihmisoikeuksia. Osallistumisen kuulut ja kuplat -projekti (BIBU) on laatinut raportin verkkokuulemisen tuloksista. Tulosten mukaan kansalaisten osallistumista ilmastolain suunnitelmien valmisteluun pidettiin tärkeänä. Osallistumisen nähtiin lisäävän ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoisuutta, tuovan uusia ideoita ja tietoa valmisteluun sekä sitouttavan kansalaisia päätöksiin ja ilmastotoimiin. Vastaajat kuitenkin korostivat myös puolueettoman asiantuntijatiedon roolia valmistelussa. Osallistumismahdollisuuksia toivottiin valmistelun eri vaiheissa digitaalisesti. Valtaosa vastaajista piti myönteisenä sitä, että ilmastolaissa edellytettäisiin ilmastosuunnitelmien yhteydessä tehtävää saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointia.

Sidosryhmille järjestettiin keväällä 2020 neljä kuulemistilaisuutta, jotka oli kohdistettu maatalous- ja maankäyttösektorille, elinkeinoelämälle, kunnille ja alueille sekä oikeustieteilijöille. Maatalous- ja maankäyttösektorin (2.3.2020) tilaisuuden osallistujat pitivät tärkeänä sitä, että sektoreiden rooli tunnustetaan ilmastolaissa. Jos sektoreille asetettaisiin tavoitteita, niiden tulisi olla konkreettisia, mutta joustavia. Todettiin myös EU-säädösten ja CAP-ohjauksen keskeinen rooli maatalouden päästöjen kehityksen kannalta.

Elinkeinoelämälle kohdennetussa tilaisuudessa (5.3.2020) tuotiin esille se, että alat ja investointisyklit ovat keskenään hyvin erilaisia, minkä vuoksi mahdollisen tulevan sääntelyn tulee olla joustavaa ja huomioida eri alojen tarpeet. Lisäksi nostettiin esiin, että päästövähennykset eivät tapahdu lineaarisesti, vaan on todennäköistä, että vähennykset tapahtuvat pyrähdyksittäin. Kaikki alat eivät myöskään etene päästövähennystoimissa samantahtisesti. Eri sektoreille tarkoitettujen tavoitteiden sisällyttämistä ilmastolakiin pidettiin ongelmallisena lähestymistapana. Nykyisen kaltaista yleistä puitelakia pidettiin toimivana mallina. Korostettiin myös pitkän aikavälin tärkeyttä, erityisesti teollisuuden aikahorisontti investointeja suunniteltaessa on kaukana tulevaisuudessa.

Kunnille ja alueille kohdennetussa tilaisuudessa (1.4.2020) todettiin, että alueilla ja kunnilla on merkittävä rooli päästövähennysten ja sopeutumisen tavoitteiden saavuttamisessa ja usealta taholta toivottiin, että tämä heijastuisi myös ilmastolakiin. Kuntien ja alueiden työ tulisi huomioida tavalla, joka ei pysäytä hyvää kehitystä ja kunnioittaa kuntien itsehallintoa. Tilaisuudessa tuotiin esille myös tarve selkeyttää alueiden ja maakuntien roolia sekä työnjakoa ilmastolaissa.

Oikeustieteilijöille järjestetyssä tilaisuudessa (16.4.2020) tuotiin esille, että ilmastosääntelyä tulee valtavirtaistaa kytkentöjen kautta muuhun lainsäädäntöön ja toimijoihin sekä olemassa oleviin rakenteisiin ja suunnitelmiin. Tilaisuudessa todettiin, että kansalaisyhteiskunnan sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen tulisi olla uudistuksen keskiössä. Esille tuotiin muun muassa läpinäkyvyys ja ilmastobudjetoinnin mahdollisuus, joka voisi edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Todettiin myös, että esillä olleita tavoitteita voi edistää myös muilla keinoilla kuin ilmastolain säännöillä.

Saamelaiskäräjät on nostanut saamelaiskäräjälain mukaisesti käydyissä neuvotteluissa esille ilmastomuutoksen erityiset vaikutukset saamelaisiin. Saamelaiskäräjät on korostanut saamelaiskulttuurin huomioon ottamista ilmastolaissa ja pitänyt tarpeellisena sisällyttää ilmastolakiin uusi saamelainen ilmastoneuvosto.

Nuorten järjestöt ovat kesällä 2020 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa sekä syksyllä 2020 julkaistussa laajassa kannanotossa esittäneet, että ilmastolakiin tulisi sisällyttää nuorista koostuva ja riippumaton elin ilmastopolitiikan suunnittelun tueksi.

6.1.2 Kuulemisten palautteen huomioon ottaminen

Laajoissa kuulemisissa saatua palautetta on pyritty ottamaan valmistelun aikana huomioon jo varhaisessa vaiheessa. Kansalaisille tehdyissä verkkokyselyissä saatu palaute on otettu huomioon muun muassa niin, että esityksessä on ehdotettu kansalaisten ja toisaalta myös saamelaisten osallistumismahdollisuuksien parantamista. Samoin kuulemispalaute on otettu huomioon tavoitteiden asettelussa, ilmastopaneelin sääntelyn täsmentämisessä sekä lisäämällä esitykseen säännös ilmastovuosikertomuksen tiedottamisveloitteesta.

Sidosryhmien kuulemistilaisuuksissa saatu palaute on pyritty ottamaan huomioon esimerkiksi niin, että laissa ei säädettäisi sektorikohtaisia päästövähennystavoitteita. Samoin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa on esityksessä vahvistettu esimerkiksi uuden ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden tavoitteen myötä sekä laajan saamelaisten oikeuksia turvaavan kokonaisuuden myötä.

Saamelaiskäräjien kanssa käytyjen neuvottelujen myötä muun muassa saamelaista ilmastoneuvostoa koskevaa sääntelyä on kehitetty niin, että on huomioitu saamelaiskäräjien esittämiä näkemyksiä esimerkiksi uuden elimen nimestä ja pysyvyydestä. Nuorten järjestöjen esittämiä kannanottoja on arvioitu valmistelun aikana. Vaikka uutta nuorista koostuvaa elintä ei ilmastolain

nojalla ehdoteta perustettavaksi, on nuorten ja lasten näkökulmaa huomioitu laajasti lain perusteluissa, kuten 13 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa suunnitelmien valmistelun liittyen.

6.2 Lausuntokierroksen palaute

Esitys on ollut lausuntokierroksella 2.7—6.9.2021. Lausunnoista valmisteltiin yhteenveto, joka on saatavissa valtioneuvoston hankeikkunan palvelusta.

6.2.1 Tiivistelmä lausuntokierroksen palautteesta

Valtaosa lausunnonantajista näki ilmastolain uudistuksen tarpeellisena ja kannatti uudistuksen tavoitteita. Erityisesti päästövähennystavoitteet nähtiin onnistuneena uudistuksena. Saamelais-ten oikeuksiin liittyviin ehdotuksiin suhtauduttiin myös pitkälti myönteisesti. Moneen esityksen kohtaan lausunnonantajat ehdottivat korjauksia tai lisäyksiä. Erityisesti kunnille ehdotettu edistämiselvoite herätti kriittisiä huomioita lausunnonantajissa.

Ministeriöt pitivät pääosin uudistusta kannatettavana tai suhtautuivat uudistukseen neutraalisti. Joitain esityksen kohtia ja valmistelussa tehtyjä ratkaisuja arvosteltiin. Ministeriöiden lausunnoissa kiinnitettiin erityistä huomiota ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen sekä siihen, että työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vaalikausittain valmisteltua ilmasto- ja energiastrategiaa ei esityksessä ehdotettu sisällytettäväksi ilmastolakiin. Nähtiin muun muassa, että strategian rooli olisi selostettava nykyistä selkeämmin esityksessä.

Ministeriöiden näkemykset jakautuivat liittyen kunnallisille viranomaisille esitettyyn yleiseen edistämiselvoitteeseen. Osa lausunnonantajista näki ehdotuksen epätasällisenä säännöksen muotoilun vuoksi. Ehdotus sai kuitenkin kannatusta osalta lausunnonantajista. Ehdotettu muutoksenhakusäännös herätti osin hyvin kriittisiä huomioita ministeriöissä. Toivottiin harkintaa ja tarkennusta erityisesti liittyen muutoksenhaun valitusperusteeseen sekä valitusoikeutettujen tahojen piiriin. Osa lausujista korosti kustannustehokkuuden tärkeyttä sekä toivoi perusteellisempaa selvitystä esityksen taloudellisista vaikutuksista. Osa lausujista antoi myönteistä palautetta uudesta saamelaisesta ilmastoneuvostosta.

Muut valtion viranomaiset ja liikelaitokset, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tilastokeskus ja Metsähallitus, pitivät uudistusta tärkeänä ja useaa esityksen kohtaa kannatettiin. Esityksen tavoitteet nähtiin hyvinä ja päästövähennystavoitteiden katsottiin lisäävän ilmastopolitiikan ennakoitavuutta sekä helpottavan suunnittelua ja raportointia. Myös saamelais-ten oikeuksia koskeviin kirjauksiin suhtauduttiin myönteisesti ja maankäyttösektorin sisällyttäminen lakiin nähtiin tarpeellisena uudistuksena. Kriittisiä huomioita herätti muun muassa ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän epäselvä suhde ilmasto- ja energiastrategiaan sekä saamelaisen ilmastoneuvoston nimitysmenettelyn ylimalkaisuus. Täsmennyksiä ja lisäyksiä esitettiin määritelmäsäännökseen ja toivottiin kestäväen kehityksen tavoitteen kirkastamista. Lisäksi toivottiin tarkennusta siihen, miten valmistelussa kerätyt lasten näkemykset on huomioitu esityksessä.

Alueviranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät suhtautuivat pääosin myönteisesti esitykseen. Kunnallisille viranomaisille osoitettava yleinen edistämiselvoite nähtiin merkittävänä ja hyvänä uudistuksena. Osa lausujista näki, että valtion ja erityisesti kunnallisten viranomaisten edistämiselvoitetta tulisi täsmentää sekä ehdotettu ”mahdollisuuksien mukaan” -muotoilu poistaa. Lausunnoissa toivottiin tuotavan sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten että maakuntien liittojen roolia näkyvämmäksi lakiin. Lisäksi moni lausuja korosti muihin lakihankkeisiin liittyvien kytkentöjen tarkastelun tärkeyttä. Nähtiin, että tarkastelu suhteessa maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) sekä luonnonsuojelulakiin olisi tarpeen. Useassa launnossa katsottiin, että ilmastopolitiikan seurannassa olisi huomioitava myös kulutusperäiset päästöt.

Ylimmät laillisuusvalvojat ja KHO suhtautuivat uudistukseen neutraalisti, mutta esittivät monipuolisesti kehitystä ja korjauksia vaativia kohtia. Muun muassa oikeudenmukaisuuden sekä kestävän kehityksen käsitteitä toivottiin täsmennettävän. Muutoksenhakusäännöksessä nähtiin merkittäviäkin selvennys- ja korjaustarpeita esimerkiksi lainvastaisuuden arvioinnin osalta. Myös muutoksenhakusäännöksen asianosaikäsitteeseen toivottiin selvennystä. Saamelaista ilmastoneuvostoa pidettiin myönteisenä ehdotuksena.

Valtaosa *järjestöistä* piti esitystä kannatettavana ja tärkeänä. Hiilineutraaliustavoite ja uudet päästövähennystavoitteet saivat muutamaa lausunnonantajaa lukuun ottamatta vahvaa kannatusta. Muutama ympäristöjärjestö esitti tiukempia päästövähennystavoitteita ja toivoi lisättäväksi kirjauksen siitä, että päästövähennystavoitteita päivitetään tieteen edistymisen myötä. Toimialojen etujärjestöjen lausunnoissa korostettiin toimialojen laatimien vähähiilisten tiekarttojen merkitystä ja toivottiin niihin laajemmin viitattavan esityksessä. Toimialojen etujärjestöt esittivät kriittisiä huomioita esityksen vaikutustenarviointiin, joka katsottiin puutteelliseksi erityisesti yritysvaikutusten ja kansantaloudellisten vaikutusten osalta. Lisäksi ilmasto- ja energiastrategia toivottiin sisällytettävän esitykseen. Palkansaajajärjestöt puolestaan esittivät kriittisiä huomioita siihen, että esityksessä ei säädetä ilmasto- ja energiastrategiaan liittyvistä osallistumismahdollisuuksista. Palkansaajajärjestöt katsoivat lausunnoissaan myös, että oikeudenmukaisuutta käsitteenä ja keinona ei ole käsitelty riittävästi esityksessä. Erityisesti työntekijöiden oikeudenmukaisen siirtymän käsitteen avaaminen ja toimenpiteet nähtiin puuttuvan esityksestä. Moni lausunnonantaja esitti kuntien yleiseen edistämismahdollisuuteen muutosta niin, että velvoitteesta poistettaisiin ”mahdollisuuksien mukaan” -muotoilu. Saamelaisten oikeuksien sisällyttämistä ilmastolakiin kannatettiin vahvasti erityisesti ihmisoikeus- ja ympäristöjärjestöjen lausunnoissa.

Tutkimuslaitokset ja yliopistot suhtautuivat esitykseen pääosin myönteisesti. Hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 sekä uudet päästövähennystavoitteet nähtiin kunnianhimoisina ja ne saivat kiitosta. Osa lausujista kuitenkin katsoi, että esitettyjen päästövähennystavoitteiden kiristäminen voi olla välttämätöntä ilmastonmuutoksen edetessä. Esityksen puutteena pidettiin sitä, ettei laissa asetettaisi poistumien kasvulle määrällistä tavoitetta. Useat lausunnonantajat totesivat, että kuntien yleinen edistämismahdollisuus on muotoiltu liian väljästi. Esitettiin, että yleisen edistämismahdollisuuden ohella tai sen sijaan voitaisiin velvoittaa kunnat asettamaan oma päästövähennystavoite tai laatimaan ilmastotiekartta. Kriittisiä huomioita lausunnonantajissa herätti myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman päivitysaikaväli. Katsottiin, että päivitys vähintään joka toinen vaalikausi on liian harvoin. Osa lausunnonantajista näki epäselvänä sen, milloin ilmastovuosikertomus synnyttää hallitukselle velvoitteen asettaa lisätoimia. Lisäksi luonnoksen 6 §:n joihinkin määritelmiin toivottiin tarkennusta ja ehdotettiin myös uusia määritelmiä sisällytettäväksi lakiin. Muutama lausunnonantaja toivoi täydentämistä taloudelliseen vaikutustenarviointiin.

Suomen ilmastopaneeli piti uudistusta tärkeänä ja ajankohtaisena. Päästövähennystavoitteiden osalta ilmastopaneeli totesi esitysluonnoksen olevan onnistunut. Kriittisiä huomioita lausunnonantajassa herätti muun muassa se, että nettonielulle ei esitetä numeerista tavoitetta. Lausunnonantaja ehdotti, että kunnille sisällytettäisiin velvoite laatia ja määrääjoin päivittää ilmastosuunnitelma. Ilmastopaneeli näki, että ehdotettuun kuntien edistämismahdollisuuteen sisältyvä ”mahdollisuuksien mukaan” -muotoilu on tarpeeton ja vesittää velvoitetta. Esityksen yhtenä ongelmana ilmastopaneeli näki esityksen soveltamisalan, eli sen, että päästökaupan ala on jätetty suunnittelujärjestelmän ulkopuolelle. Lisäksi ilmastopaneeli huomautti, että kuluttajanäkökulman sisällyttäminen keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan olisi tarpeen. Ilmastopaneeli näki, että esityksen määritelmiä joltain osin olisi tarpeen tarkentaa ja täydentää.

Kansalaisilta tuli runsaasti palautetta esitykseen. Valtaosa suhtautui ilmastolain uudistamiseen myönteisesti, mutta näki paljon korjaustarpeita esityksessä. Moni lausunnonantaja korosti, että päästövähennystavoitteet ovat tärkeitä ja että tavoitteet on säilytettävä lausuntokierroksen version mukaisina. Valtion ja kuntien yleistä edistämismääräyksiä koskeva säännös herätti paljon kriittisiä huomioita lausunnonantajissa. Nähtiin, että ”mahdollisuuksien mukaan” -muotoilu on liian löyhä eikä takaa riittäviä ilmastotoimia. Puutteena nähtiin myös, ettei esityksessä ehdoteta sanktiojärjestelmää niihin tilanteisiin, joissa päästövähennystavoitteita ei olla saavuttamassa. Lisäksi esitettiin, että ilmastolain tulisi olla velvoittava myös yksityiselle sektorille. Moni lausunnonantaja korosti myös kansalaisten tiedonsaannin turvaamisen tärkeyttä.

Yritykset suhtautuivat pääosin myönteisesti esitykseen. Puutteena nähtiin, ettei ilmasto- ja energiastrategian roolia suhteessa suunnittelujärjestelmään ole kuvattu tai määritelty.

Saamelaiskäräjät piti ilmastolain uudistamista tärkeänä ja näki hyvänä, että lain ja suunnittelu- ja järjestelmän tavoitteeksi asetettaisiin myös saamelaisten kielen ja kulttuurin turvaaminen. Saamelaiskäräjät esitti lisättäväksi viittausta heikentämiskieltoon esityksen perusteluihin. Saamelaiskäräjät kannatti uutta säännöstä siitä, että suunnitelmien valmistelussa olisi pyydettävä lausunto saamelaiskäräjiltä, kolttien kyläkokoukselta sekä saamelaiselta ilmastoneuvostolta. Saamelaiseen ilmastoneuvostoon liittyen saamelaiskäräjät piti tärkeänä, että neuvosto olisi pysyvä elin, joka asetettaisiin esimerkiksi neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Ahvenanmaan maakuntahallitus piti esitystä kannatettavana viitaten erityisesti siihen, että maankäyttösektori sisällytetään lakiin ja että kustannustehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja kestävä kehitystä painotetaan ilmastotoimissa.

Tavanomaisen lausuntokierroksen ohella palautetta esitykseen tuli myös Nuorten akatemian osallisuuden osaamiskeskuksen järjestämien *lasten ja nuorten työpajojen* kautta. Yhteensä niissä kuultiin 108 14–17-vuotiasta. Suurimmassa osassa vastauksista ilmastolain suunta nähtiin hyvänä. Nuoret kiinnittivät huomiota haastavien käsitteiden ja ilmaisujen määrittelyyn ja toivottiin niiden selkeämpää määrittelyä. Lisäksi tuli yhteinen lausunto *Joensuun Tulliportin normaalikoulun 9 D-luokkalaisilta*. Lausunnossa ilmastolain uudistamista pidettiin myönteisenä asiana. Osa oppilaista piti hiilineutraalius- ja päästövähennystavoitteita hyvinä, mutta huolta herätti tiukan tavoitteen saavuttaminen ja toimijoiden vastuun ottaminen.

6.2.2 Lausuntokierroksen palautteen huomioon ottaminen

Lausuntopalautteen johdosta esitystä täsmennettiin monin paikoin. Lausuntokierroksen palautteen johdosta katsottiin, että kuntien edistämismääräyksiä koskeva säännösehdotus ja muutostenhakua koskeva säännösehdotus edellyttävät jatkovalmistelua ja ne on tarkoituksenmukaista käsitellä myöhemmin vuonna 2022 toisen hallituksen esityksen yhteydessä.

Esityksen sisältöä on palautteen johdosta korjattu sekä pykälien että perusteluiden osalta. Esityksen 5 §:ää on täsmennetty niin, että valtion viranomaisia koskevasta edistämismääräyksestä poistettaisiin tarpeettomana viittaus toimia mahdollisuuksien mukaan. Voimassa olevan lain rajaus ei ole enää jatkossa perusteltu, sillä on selvää, että viranomaiset toimivat mahdollisuuksiensa rajoissa.

Lausuntokierroksella kritisoitiin suunnitelmien muuttamista koskevaan pykälään (16 §) ja vuosikertomusta koskevaan pykälään (18 §) sisältyviä tiedottamista koskevia säännösehdotuksia. Tämän johdosta kyseisiä säännöksiä on esityksessä täsmennetty esimerkiksi sen osalta mitä ta-

hoa tiedottamisvelvoite koskee. Samoin säännöksiä koskevia perusteluja on tarkennettu ja esimerkiksi vuosikertomusta koskeviin perusteluihin on lisätty viittaus yleistajuisen tiivistelmän laatimiseen.

Lisäksi saadun lausuntopalautteen johdosta ehdotetun 2 §:n 2 momenttia on täsmennetty niin, että viittausta kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön mahdollisesti tiukempiin tavoitteisiin on rajattu siten, että sopeutuminen olisi säännöksen ulkopuolella. Sopeutumisen tavoitteiden tiukkuuden mittaaminen ja arvioiminen on huomattavasti vaikeampaa kuin muiden 2 §:n 1 momentin tavoitteiden arvioiminen.

Esityksen säännöksiin on tehty lausuntokierroksen palautteen johdosta myös teknisluonteisia korjauksia. Esimerkiksi lausuntokierroksella ollut 3 §:n 2 momentti esitetään poistettavaksi. Momentin mukaan ehdotetun lain lisäksi noudatetaan muuta lainsäädäntöä, joten kyseistä säännöstä voidaan pitää tarpeettomana sääntelynä. Teknisiä korjauksia on lausuntopalautteen myötä ehdotettu myös 8 § 2 momenttiin niin, että lausuntokierroksella ollut 7 kohta ehdotetaan jaettavaksi kahdeksi erilliseksi kohdaksi (uudet 7 ja 8 kohta). Samoin teknisiä korjauksia on tehty esimerkiksi 17 §:ään, johon on lisätty viittaukset 14 §:ään.

Esityksen perusteluihin on tehty lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta monin paikoin korjauksia ja täsmennyksiä. Esityksen 2 §:n hiilineutraaliustavoitetta koskevia perusteluja on täsmennetty niin, että viittaus ihmisen toimintaan ulottuisi koskemaan sekä päästöjä että poistumia Pariisin sopimuksen mukaisesti. Lisäksi perusteluissa on täsmennetty erityisesti esityksen taloudellisia vaikutuksia ja lisätty vaikutusten arviointiin terveys- ja hyvinvointivaikutuksia.

Lausuntopalautteen johdosta perusteluissa on täsmennetty suunnittelujärjestelmän suhdetta ilmasto- ja energiastrategiaan sekä kuvattu täsmällisemmin suunnittelujärjestelmän suhdetta EU:n ilmastosääntelyn velvoitteisiin ja raportointiin. Esityksen perusteluja on päivitetty kesän lausuntokierroksen aikana tulleen IPCC:n uuden raportin osalta samoin kuin EU:n 55-valmiuspaketin suhteen.

Lausuntojen pohjalta perusteluja on täsmennetty toimialojen vähähiilisyystiekarttojen osalta sekä lisätty reilun siirtymän yhteyteen viittaus työntekijöihin ja elinkeinoelämään. Saamelaisen ilmastoneuvoston osalta perusteluja on täsmennetty niin, että kyseessä on selkeämmin pysyväluonteinen uusi elin, joka on riippumaton suhteessa muihin saamelaistoimijoihin, kuten saamelaiskäräjiin. Lausuntojen johdosta perusteluissa on entistä paremmin pyritty ottamaan huomioon lasten ja nuorten näkökulma, samoin kuin tulevien sukupolvien oikeudet. Arvioitiin myös tarvetta säätää lakiin erillinen tavoite tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamiseen liittyen. Sitä ei kuitenkaan sisällytetty esitykseen johtuen tulevien sukupolvien ajalliseen ulottuvuuteen, toimien arvioimiseen ja tietopohjaan liittyvistä haasteista. Kyseinen tavoite saattaisi olla myös osin päällekkäinen kestävä kehityksen tavoitteen kanssa.

Lausunnoissa nousi esiin ehdotus kustannustehokkuuden asettamisesta lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteeksi. Sitä ei kuitenkaan esitetä 2 §:n tavoitteeksi, sillä kustannustehokkuus sisältyisi suunnitelmien yleisiin vaatimuksiin, joista säädettäisiin 8 §:ssä. Lausunnoissa ehdotettiin myös esimerkiksi kulutusperäisistä päästöistä säätämistä, mitä ei ole ehdotettu sisällytettäväksi lakiin, mutta ne sisältyvät keskipitkän aikavälin suunnitelmaa ja vuosikertomusta koskevien pykälien säännöskohtaisiin perusteluihin.

6.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

6.3.1 Tiivistelmä arviointineuvoston lausunnosta

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta 4.2.2022. Lausunnossaan arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdoitusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suositteli, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Lainsäädännön arviointineuvosto totesi lausunnossaan, että ilmastolakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta ja keskeisistä tavoitteista. Todennäköisiä vaikutuksia talouteen, ilmastoon ja ympäristöön on kuvailtu melko hyvin ja perustellen. Olennaiset vaikutukset ovat arviointineuvoston mukaan ilmaistu pääsääntöisesti napakasti ja informatiivisesti. Samoin asiassa on kuultu kattavasti eri osapuolia.

Arviointineuvosto nosti esiin, että ilmastolain toteuttamiseksi on valittu puitelaki, joka sisältää neliosaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeiset tavoitteet ja ehdotukset käyvät ilmi esitysluonnoksesta, mutta konkreettisia keinoja ei käsitellä, koska ne päätetään suunnittelujärjestelmän pohjalta. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota siihen, että esitystä sovellettaisiin ja sen välittöminä kohteina olisivat valtion viranomaiset, eikä laki velvoita suoraan yksityisiä toimijoita. Tämän vuoksi sääntelyn vaikutuksia on keskimääräistä vaikeampi arvioida. Vaikutukset voivat myös syntyä muun kuin ilmastolainsäädännön seurauksena eikä ilmastolainkaan suunnitelmien lopputuloksia voida vielä tietää. Vaikutusten arviointiin liittyy siten paljon epävarmuutta. Keskeisimpien kehittämiskohteiden osalta arviointineuvosto kiinnitti huomiota ilmastolain puitelakiluonteeseen liittyen ilmastolain ohjausvaikutuksen riittävyteen. Samoin arviointineuvosto korosti tarpeellisten ja laaja-alaisten vaikutusarviointien merkitystä suunnittelujärjestelmän pohjalta päätettävässä sääntelyssä. Edelleen arviointineuvosto totesi hallinnollisen kokonaisuuden vaikuttavan monimutkaiselta. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota myös esityksen taloudellisiin vaikutuksiin ja korosti, että esitysluonnokseen voisi lisätä konkreettisia esimerkkejä kustannusvaikutuksista kotitalouksille. Samoin lausunnossa nostettiin esiin yritysvaikutusten mittakaava ja maankäyttösektorin vaikutukset esimerkiksi kuntien näkökulmasta. Samoin arviointineuvosto kiinnitti huomiota reilun siirtymän käsittelyn laajuuteen.

Arviointineuvosto nosti esiin myös muun muassa, että olisi hyödyllistä käsitellä esitysluonnoksessa, miten ilmastolain nykyinen ohjausjärjestelmä suunnittelu- ja seurantajärjestelmineen on toiminut. Arviointineuvosto kiinnitti huomiota myös siihen, että kunnilla on luultavasti merkittävä vaikutus ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa. Esitysluonnoksessa voisi tuoda esille yleisellä tasolla, millaisia välillisiä muutostarpeita voi syntyä esimerkiksi rakentamiseen, maankäyttöön, liikenteeseen ja lämmitykseen. Osallistumismahdollisuuksien osalta arviointineuvosto nosti esiin, että kaikkien väestöryhmien digitaidot, kielelliset taidot ja valmiudet osallistua vaikuttamiseen eivät ole samalla tasolla.

6.3.2 Arviointineuvoston lausunnon huomioon ottaminen

Esitystä täydennettiin arviointineuvoston lausunnon johdosta. Esitysehdoituksen perusteluiden 2 luvussa täsmennettiin kuvausta nykyisen järjestelmän toimivuudesta ja siihen liittyvästä yhteistyöstä hallinnonalojen välillä. Perusteluiden lukuun 4.2 tehtiin useita täydennyksiä, joilla pyrittiin ottamaan arviointineuvoston näkemyksiä huomioon. Esityksen vaikutusten arviointia täydennettiin esimerkiksi ohjausvaikutuksen, yhteisen tietopohjan kuvauksen ja suunnittelujärjestelmän eri vaiheissa tehtävien vaikutusten arviointien osalta.

Esitysehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointia on täydennetty. Vaikutuksia kotitalouksiin on arviointineuvoston lausunnon johdosta täsmennetty ja pyritty nostamaan esiin konkreettisia esimerkkejä kotitalouksiin kohdistuvista taloudellisista vaikutuksista. Julkiseen talouteen liittyviä vaikutuksia on myös täydennetty ja kuvattu yleisellä tasolla kuntiin kohdistuvia mahdollisia välillisiä vaikutuksia, kuten liikenteeseen ja kaavoitukseen liittyviä vaikutuksia.

Esitysehdotuksen perusteluissa on arviointineuvoston lausunnon johdosta myös muun muassa täsmennetty tarkastelua oikeudenmukaisuudesta eri väestöryhmien, työntekijöiden ja elinkeinonharjoittajien näkökulmasta. Samoin perusteluja on täydennetty siitä näkökulmasta, kuinka eri väestöryhmät pystyvät osallistumaan ilmastopolitiikan valmisteluun ja hyödyntämään esimerkiksi verkkokuulemisia osallistumisen välineenä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Ilmastolaki ehdotetaan jaettavaksi lukuihin, mikä olisi voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna uusi lain rakennetta koskeva ratkaisu. Tämän tarkoituksena olisi selkeyttää ilmastolain rakennetta ja parantaa luettavuutta. Lain ensimmäisessä luvussa olisi yleiset säännökset, mukaan lukien lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi suunnittelujärjestelmästä (2 luku), raportoinnista ja seurannasta (3 luku) sekä viranomaisista ja muista toimijoista (4 luku). Lukuun 5 otettaisiin voimaantuloa koskevia säännöksiä.

1 §. Lain tarkoitus. Ehdotetun säännöksen mukaan laissa säädettäisiin Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle asetettavista tavoitteista ja puitteista. Lain tarkoituksena olisi tehostaa toimenpiteiden suunnittelua sekä vahvistaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna pykälästä siirrettäisiin tavoitteita koskeva sääntely omaksi pykäläkseen (2 §). Pykälän alussa viitattaisiin myös tavoitteisiin. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin ja tarkennettaisiin tavoitteita koskevaa sääntelyä muun muassa asettamalla hiilineutraaliustavoite sekä uudet päästövähennystavoitteet tietyille vuosille. Näin ollen olisi perusteltua viitata tavoitteisiin myös lain tarkoituspäykälässä, jotta siinä otettaisiin huomioon lain laajentunut tavoitesääntely ja pykälä kuvaisi lain kokonaisuutta. Pykälään ehdotetaan voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna tehtäväksi myös joitakin teknisiä täsmennyksiä.

Pykälän 2 kohdan mukaisesti lain tarkoituksena olisi myös edistää yleisön eli laajasti ottaen kaikkien yhteiskunnan eri tahojen osallistumismahdollisuuksia ilmastopolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, minkä oikeuden painoarvo ja merkitys korostuvat ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen yhteydessä. Osallistumista koskevaa sääntelyä kehitettäisiin voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna muun muassa vahvistamalla saamelaisten osallistumismahdollisuuksia suunnitelmien valmistelussa. Säädettäisiin myös, kuinka ilmastovuosikertomuksesta tulisi tiedottaa yleisölle. Lain tarkoituksena olisi myös vahvistaa eduskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia ilmastopolitiikan suunnitteluun. Tähän liittyen esityksessä muun muassa täsmennettäisiin eduskunnalle annettavan ilmastovuosikertomuksen sisältöä.

2 §. Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet. Pykälässä säädettäisiin lain ja sen mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteista. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna ehdotetaan säädettäväksi uusia tavoitteita, kuten hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035 sekä päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Voimassa olevaan ilmastolakiin sisältyy päästövähennystavoite vuodelle 2050 ja sitä ehdotetaan päivitettäväksi. Tarkoitus on, että lakiin sisällytettävät tavoitteet olisivat linjassa Pariisin sopimuksen ja siihen liittyvien ilmaston lämpenemisen rajoittamis-

tavoitteiden kanssa. Tavoitteet on tarkoitus saavuttaa lähtökohtaisesti kotimaisin keinoin. Kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa merkittävästi EU:n päästökauppajärjestelmän toiminta, joten suunnitelmien avulla tavoitteiden täyttyminen varmistettaisiin omalta osaltaan.

Hiilineutraaliustavoite ja muut päästövähennystavoitteet arvioidaan vuonna 2025. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa uusin tieteellinen tieto, teknologian kehitys, muiden maiden päästösitoumukset ja mahdollisuudet kansainvälisten joustojen käyttöön sekä päästövähennystoimenpiteiden kustannustehokkuus. Arvioinnin perusteella tavoitteita voidaan tarkistaa ja mahdollisia joustoja hyödyntää siten, että varmistetaan kustannustehokkaan ja alueellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisen siirtymän toteutuminen.

Hiilineutraaliustavoitteesta säädettäisiin 1 momentin 1 kohdassa. Sen mukaan lain ja suunnitelujärjestelmän tavoitteena olisi osaltaan varmistaa, että ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035. Kasvihuonekaasujen päästöt ja nielujen aikaansaamat poistumat olisi tarkoituksenmukaista rajata koskemaan ihmisen toiminnasta aiheutuvia päästöjä ja poistumia Pariisin ilmastopimuksen mukaisesti. Edelleen 1 kohdassa säädettäisiin, että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät myös hiilineutraaliuden saavuttamisen jälkeen. Näin ollen 1 kohta sisältäisi hiilineutraaliustavoitteen lisäksi myös nielujen vahvistamista koskevan tavoitteen ja hiilinegatiivisuustavoitteen.

Vuodelle 2035 asetettu hiilineutraaliustavoite tarkoittaisi, että kyseisenä vuonna tavoitellaan raportoitujen päästöjen ja nielujen aikaansaamien poistumien tasapainoa siten, että päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin nielujen aikaansaamat poistumat. Tavoitteen saavuttamisen vaatimuksena tällöin olisi, että päästökaupasektorin ja taakanjakosektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt saavat vuonna 2035 olla korkeintaan yhtä suuret kuin maankäyttösektorin nettomääräinen poistuma siten laskettuna kuin nämä päästöt ja poistumat raportoidaan kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä. Tässä laissa tarkoitettujen suunnitelmien nojalla tarkentuisi se, millä päästö- ja poistumatasolla hiilineutraaliustavoite on tarkoitus saavuttaa. Nettonielun laskennassa otettaisiin huomioon luonnollisten nielujen lisäksi myös mahdolliset teknologiset nielut, mikä ilmenee lakiin sisällytettävästä nielun määritelmästä. Se, että poistumien tulisi kasvaa ja päästöjen vähentyä myös hiilineutraaliuden saavuttamisen jälkeen tarkoittaisi, että tavoitteena on hiilinegatiivisuus. Luonnollisten nielujen aikaansaamien poistumien kasvamiselle on luonnontieteellinen yläraja.

Vaikka poistumien tulee lain tavoitteen mukaan kasvaa, voi nieluihin kohdistua toimintaa, jonka johdosta poistumien tavoiteltu kehitys poikkeaa yksittäisenä vuotena tai alueellisesti. Erityisesti talousmetsien hakkuukertymät vaikuttavat metsien nielutasoon. Näin ollen nielun vuotuinen vaihteluväli on suurta ja myös erityisesti osa nieluihin kohdistuvista maankäyttösektorin toimenpiteistä vaikuttaa hitaammin kuin toimet muilla sektoreilla. Metsien kestävällä hoidolla edistetään maankäyttösektorin ilmastotavoitteiden saavuttamista ja nielujen vahvistamista huomioiden muut kestävyden osa-alueet. Metsänhoidon kestävyden määritelmä kehittyä ajassa ja ilmastokestävä metsänhoito on käsitteenä noussut viimeisten vuosien aikana osaksi metsien kokonaiskestävyden tarkastelua.

Pykälän 1 momentin 2 kohtaan sisältyisi päästöjen vähentämistavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Vuodelle 2030 asetettaisiin taakanjako- ja päästökaupasektorin yhteenlasketuille päästöille vähintään 60 prosentin päästövähennystavoite verrattuna vuoden 1990 kasvihuonekaasujen päästöihin. Päästövähennystavoite perustuisi Suomen ilmastopaneelin helmikuussa 2021 julkaiseen suositukseen ilmastolain pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteista. Ehdotettu 60 prosen-

tin vähennystavoite riittäisi todennäköisesti täyttämään myös Suomen osuuden eurooppalaisessa ilmastolaissa asetetusta vähintään 55 prosentin yhteisestä nettopäästövähennystavoitteesta vuodelle 2030. Esitetyn 60 prosentin vähennyksen seurauksena Suomen kasvihuonekaasupäästöt laskisivat noin 28 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin tasolle vuonna 2030.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin myös, että taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen päästöjen tulisi vähentyä vuoteen 2040 vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoden 1990 kasvihuonekaasujen päästöihin. Vuoden 2040 päästövähennystavoite perustuisi vuoden 2030 tavoitteen tavoin Suomen ilmastopaneelin julkaisemiin suosituksiin ilmastolain pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteista. Tämä 80 prosentin päästövähennystavoite tarkoittaisi, että Suomen päästöjä vähennettäisiin vuodessa keskimäärin 1,4 miljoonalla hiilidioksidiekvivalenttitonnilla vuodesta 2030 vuoteen 2040. Tämän seurauksena päästöt laskisivat noin 14 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin tasolle vuonna 2040.

Lain mukainen ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevien toimenpiteiden suunnittelu keskipitkällä aikavälillä kohdistuisi niin sanotun taakanjakosektorin kasvihuonekaasujen päästöihin. Päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen vähennystavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa merkittävästi EU:n päästökauppajärjestelmän toiminta, johon Suomi voi omalta osaltaan vaikuttaa pyrkimällä tukemaan järjestelmän vaikutavuuden vahvistamista osana unionin ilmastopolitiikkaa.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin pitkän aikavälin päästöjen vähentämistavoitteesta vuodelle 2050. Tavoitteena olisi osaltaan varmistaa, että taakanjako- ja päästökauppasektoreiden yhteenlasketut päästöt olisivat tuolloin vähentyneet vähintään 90 prosenttia, mutta pyrkien tasoon 95 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. Vuoden 2050 päästövähennystavoite perustuisi vuosien 2030 ja 2040 tavoitteiden tavoin Suomen ilmastopaneelin julkaisemiin suosituksiin ilmastolain pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteista. Vähennyksen seurauksena päästöt olisivat korkeintaan 7 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin tasolla vuonna 2050. Pyrkimyksenä olisi kuitenkin rajoittaa päästöjen määrä korkeintaan 3,5 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin tasolle.

EU:n ilmastolainsäädännön kehittyminen vaikuttaa osaltaan Suomen kansalliseen päästövähennystavoitteiden asettamiseen. EU on asettanut tavoitteekseen olla vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraali, mikä tarkoittaa, että päästöjen ja poistumien tulee siihen mennessä olla tasapainossa. Osana Pariisin sopimuksen kansallisten päästövähennystavoitteiden päivittämistä EU on myös asettanut uuden, aiempaa korkeamman ilmastotavoitteen vuodelle 2030, eli vähintään 55 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasosta. Nämä uudet tavoitteet on myös kirjattu eurooppalaiseen ilmastolakiin, joka on hyväksytty kesällä 2021. Komissio antoi heinäkuussa 2021 niin kutsutun EU 55-valmiuspaketin, joka sisältää ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi vastamaan vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitetta. Näillä näkymin EU:n vuoden 2040 tavoitteen tarkastelu on tarkoitus kytkeä Pariisin sopimuksen ensimmäiseen maailmanlaajuiseen tarkasteluprosessiin, joka tehdään vuonna 2023.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteesta, jota täsmennettäisiin verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Sopeutumisen tavoitteena olisi ensinnäkin kansallisesti edistää ilmastomuutoksesta aiheutuvien ilmastoriskien hallintaa ja vahvistaa kykyä sopeutua muutoksiin. Ilmastoriskien arviointiin liittyisi toimiala- ja hallinnonalakohdaisia sekä niitä poikkileikkaavia tarkasteluja, koska ilmastomuutoksen haitalliset vaikutukset ja siten sopeutumisen tarve ylittävät sektorirajat. Ilmastoriskeihin voi lukeutua sekä äkillisiä sään ääri-ilmiöitä, kuten myrskyt, tulvat ja lämpöaallot, sekä hitaammin kehittyviä riskejä, kuten muutokset erilaisten tuholaisien ja kasvitautien levinneisyydessä, jotka aiheuttavat merkittäviä haittoja yhteiskunnalle ja luonnolle. Ilmastoriskeihin voidaan katsoa sisältyväksi myös

yhteiskunnan toimintoihin, yhdyskuntarakenteisiin, elinkeinon harjoittamiseen, kulttuuriin ja luontoympäristöön kohdistuvia riskejä, jotka voivat vaikeuttaa esimerkiksi saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista. Olosuhteisiimme suoraan kohdistuvien riskien lisäksi on olennaista vähentää ja hallita Suomeen kohdistuvia ilmastomuutoksen kansainvälisiä heijaste-vaikutuksia ja niihin liittyviä riskejä. Tehokkaaseen ilmastoriskien hallintaan kuuluisi muun muassa ilmastoriskien ennakointi ja mallintaminen, ilmastoriskeille haavoittuvien ryhmien, toimialojen ja ympäristöjen tunnistaminen, riskeihin varautuminen ja niiden vähentäminen ennakointien sopeutumistoimien avulla sekä toteutettavien toimien seuranta.

Ilmastomuutokseen sopeutuminen osaltaan vahvistaa ilmastokestävyyttä. Sopeutumisen yhteydessä ilmastokestävyydellä tarkoitettaisiin tietoista ja ennakoivaa kykyä toimia joustavasti säässä ja ilmastossa tapahtuvissa muutoksissa ja häiriötilanteissa, toipua niistä ja kehittää toimintaa ja varautumista niiden jälkeen. Ilmastokestävyys kytkeytyy ilmastoriskien hallintaan siten, että toimien ja ratkaisujen suunnittelussa huomioidaan ilmastoriskit ja pyritään ehkäisemään ja lieventämään niitä. Ilmastokestävyyteen sisältyisi lisäksi toimialojen, ihmisten ja luonnon haavoittuvuuden vähentäminen ja näiden sopeutumiskyvyn vahvistaminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tavoitteena olisi myös osaltaan varmistaa Suomea sitovista sopimuksista ja EU-lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttyminen. Suunnitelmien laadinnan ja toimeenpanon myötä voitaisiin tehokkaasti ja johdonmukaisesti varmistaa tällaisten velvoitteiden täyttyminen. Edelleen 2 momenttiin sisältyisi pykälässä säädetyjä päästöjä ja poistumia koskevia tavoitteita täydentävä säännös. Mikäli Suomea sitovassa sopimuksessa tai EU-lainsäädännössä asetettaisiin pykälässä mainittuja tavoitteita tiukempia Suomen kasvihuonekaasujen päästöjä tai kasvihuonekaasujen poistumia koskevia tavoitteita, pykälän 1 momentin 1—3 kohdissa tarkoitettujen tavoitteiden tulisi perustua niihin.

Pykälän 3 momentissa asetettaisiin laille ja suunnittelujärjestelmälle uusia tavoitteita verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Momentin 1 kohdan mukaan lain ja ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena olisi osaltaan varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta ei ole vakiintuneesti määritelty lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa.

Ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta koskevan tavoitteen voidaan katsoa ehdotetussa laissa sisältävän menettelyllisiä ja sisällöllisiä näkökulmia. Menettelyllinen näkökulma tarkoittaisi sitä, että suunnitelmat ja mahdolliset lisätoimet olisi valmisteltava oikeudenmukaisella ja läpinäkyvällä tavalla. Menettelyllinen oikeudenmukaisuus toteutuisi esimerkiksi 13 §:n lausunto- ja kuulemismenettelyn kautta. Ilmastomuutos on perustavanlaatuinen uhka yhteiskunnan, ihmisten ja elinympäristön kannalta, ja sen torjunta edellyttää kansalaisten laajaa osallistumista ja keskustelua. Kansalaisten osallistumista edesauttaisi myös 16 ja 18 §:n tiedottamista koskevat säännökset. Myös suunniteltujen toimien laajalla ja eri väestöryhmiä huomioivalla vaikutusten arvioinnilla edistettäisiin ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta. Tämä toteutettaisiin erityisesti lain 13 §:n 2 momentin mukaisella vaikutusten arvioinnilla.

Ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden sisällöllinen näkökulma pohjautuisi esitetyssä ilmastolaissa Suomea sitoviin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Sisällöllinen näkökulma nojaisi esimerkiksi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kotimaisiin perusoikeuksiin sekä kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten tulkintakäytäntöön. Näin ollen perus- ja ihmisoikeudet asettaisivat vähimmäistason esimerkiksi suunnitelmissa esitettävien toimien oikeudenmukaisuudelle. Keskeisiä ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia on esimerkiksi tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen. Ilmastotoimien sisällöllinen oikeudenmukaisuus kattaisi myös niin kutsutun reilun siirtymän, jonka avulla pyritään siihen, ettei vähähi-

liseen yhteiskuntaan siirtymisestä koituisi kohtuutonta rasitetta esimerkiksi yksilöille, työntekijöille, väestöryhmille, elinkeinoelämälle tai toimialoille. Reilussa siirtymässä on keskeistä, että murroksesta aiheutuvat vaikutukset huomioidaan eri toimijoiden näkökulmasta. On otettava huomioon, että oikeudenmukaisuus on arvoperusteinen ja arvovälitteinen yhteiskunnallinen sekä poliittinen tavoite ja eettinen periaate.

Kestävän kehityksen varmistamisella tarkoitettaisiin yleisesti hyvien elämisen mahdollisuuksien turvaamista nykyisille ja tuleville sukupolville. Kestävällä kehityksellä voidaan katsoa olevan ekologinen, taloudellinen ja sosiaalis-kulttuurinen ulottuvuus. Oikeus terveelliseen ympäristöön, luonnon monimuotoisuuteen ja kulttuuriperintöön kuuluu jakamattomasti koko ihmis-kunnalle. Ilmastonmuutoksen yhteydessä korostuu tulevien sukupolvien oikeuksista huolehtiminen ja sen voidaan nähdä olevan yksi ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän tehtävistä. Kestävän kehityksen kansainvälisistä päämääristä sovittiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 2015 ja tavoitteet on määritelty tarkemmin kestävän kehityksen toimintaohjelmassa (Agenda 2030). Valmisteltaessa suunnitelmiin sisältyviä toimia, olisi arvioitava toimien vaikutuksia kestävän kehityksen näkökulmista. Kestävän kehityksen tavoite konkretisoituisi esimerkiksi suunnitelmien yleisissä vaatimuksissa, sillä 8 §:ssä asetettaisiin vaatimus huomioida suunnitelmien valmistelussa muun muassa suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen sekä ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevien toimien kustannustehokkuus. Myös 13 §:ssä tarkoitettujen ympäristövaikutusten arvioinnin kautta varmistettaisiin kestävän kehityksen näkökulmien huomioiminen.

Momentin 2 kohdan mukaan lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteena olisi osaltaan turvata saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tavoitteella pyritäisiin varmistamaan perustuslain 17 §:n 3 momentin saamelaisia koskevien oikeuksien toteutuminen ilmastolain soveltamisalalla. Tavoitteella pyritään niin ikään varmistamaan, että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiä ei heikennetä ilmastolaissa tarkoitettujen suunnitelmien mukaisilla toimenpiteillä. Ilmastonmuutos etenee nopeammin pohjoisilla leveysasteilla, ja näin ollen ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat erityisellä tavalla saamelaisiin. Saamelaiset ovat alkuperäiskansa ja ilmastonmuutos tulee todennäköisesti vaikuttamaan haitallisesti saamelaisten kulttuuriin, joka on sidoksissa arktiseen luontoon. Saamelaisten edellytyksiä ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan edistettäisiin erityisesti lain 14 §:ssä.

3 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa. Valtion viranomaisiin kuuluvat valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi myös muu valtion keskushallinto sekä alue- ja paikallisviranomaiset. Lain suunnittelujärjestelmään liittyvät keskeiset velvoitteet koskisivat varsinkin valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä. Laissa säädettäisiin myös Suomen ilmastopaneelin ja saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävistä. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna soveltamisalaa koskevaa säännöksestä poistettaisiin tarpeettomana viittaus siihen, että ilmastolain lisäksi noudatetaan muuta lainsäädäntöä.

Pykälän 2 momentissa olisi viittaus päästökauppasektoria koskevaan sääntelyyn. Ilmastolaki ja päästökauppalainsäädäntö eivät olisi päällekkäisiä, koska ilmastolaki koskisi ilmastopolitiikan suunnittelua ja seuranta ja päästökauppalainsäädäntö kasvihuonekaasujen päästökaupan käytännön järjestämistä. Päästökauppasektorin piiriin kuuluvien toimintojen päästöjä sekä niiden vähentämiseen tähtäviä toimia koskeva sääntely sisältyy päästökauppalakiin (311/2011) ja lentoliikenteen päästökaupasta annettuun lakiin (34/2010) sekä eräiltä osin myös Kioton mekanismien käytöstä annettuun lakiin (109/2007).

4 §. *Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon.* Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin ilmastolain mukaisten suunnitelmien huomioon ottamisesta muun lainsäädännön toimeenpanossa. Edellytyksenä suunnitelmien huomioimiselle suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöihin ja poistumiin vaikuttavista ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevista toimista olisi se, että asiasta säädettäisiin nimenomaisesti kyseisessä erityislainsäädännössä. Pykälä koskisi kaikkia tämän lain mukaisia ilmastopolitiikan suunnitelmia, joista säädetään tarkemmin 9—12 §:ssä.

Näin ollen säännöksestä ei aiheutuisi välittömiä vaikutuksia muun lainsäädännön perusteella tehtäviin päätöksiin ja suunnitelmiin. Säännöksellä ei siten vaikutettaisi suoranaisesti esimerkiksi yksittäiseen lupaharkintaan, vaan kyseessä olisi säännös, jolla viitattaisiin erityislakien tuleviin säännöksiin. Eri alojen lakeihin voitaisiin sisällyttää viittaus tämän lain mukaisiin suunnitelmiin, mikä lisäisi ilmastolain vaikuttavuutta eri sektoreilla.

Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna säännöstä täsmennettäisiin niin, että päästöjen vähentämistä ja hillitsemistä koskevien toimien sijaan säännöksessä viitattaisiin päästöihin ja poistumiin vaikuttaviin toimiin. Säännöksen laajentaminen poistumiin liittyy siihen, että suunnittelujärjestelmä kattaisi ehdotetussa laissa myös maankäyttösektoriin.

5 §. *Ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet.* Pykälässä säädettäisiin valtion viranomaisten edistämismääräyksiä. Valtion viranomaisen olisi edistettävä toiminnassaan tehtäviensä, toimivaltuuksiensa ja voimavarojensa puitteissa ilmastolain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna edistämismääräys laajenisi koskemaan suunnitelmien lisäksi myös tavoitteiden toteutumisen edistämistä. Samoin säännöksestä poistettaisiin tarpeettomana viittaus toimia mahdollisuuksien mukaan. Pykälä turvaa osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asetettua veloitusta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna edistämismääräys laajenisi koskemaan lain mukaisia tavoitteita. Näin ollen pykälässä tarkoitettujen viranomaisten olisi edistettävä laissa säädettyjen tavoitteiden, kuten esimerkiksi 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun hiilineutraaliustavoitteen toteutumista. Samoin viranomaisten olisi paitsi pyrittävä vähentämään toiminnastaan aiheutuvia kasvihuonekaasujen päästöjä ja vahvistamaan nieluja myös ottamaan huomioon ilmastomuutoksen vaikutukset toiminnassaan. Säännöksessä tarkoitettujen viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti ottaa ilmastönäkökulma huomioon kaikessa toiminnassa, kuten julkisissa hankinnoissa, investoinneissa ja julkisten palvelujen tuotannossa sekä seurannassa ja arvioinnissa. Valtion virastojen tulisi myös tarpeen mukaan tarkistaa sisäisiä käytäntöjään ilmastomuutoksen hillinnän ja ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulmasta.

Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna valtion viranomaisten edistämismääräys ei enää jatkossa rajautuisi niiden toimintaan vain mahdollisuuksien mukaan. Voimassa olevan lain rajaus ei ole enää jatkossa perusteltu, sillä on selvää, että viranomaiset toimivat mahdollisuuksiensa rajoissa. Tämä muutos täsmenstäisi säännöstä ja lisäisi sen vaikuttavuutta. Viranomaiset toteuttavat oikeusvaltiossa yleisiä tavoitteita tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa. Samoin viranomaiset toimivat lähtökohtaisesti valtionaloudellisissa päätöksenteossa niille osoitettujen voimavarojen puitteissa.

Valtion viranomaisilla tarkoitettaisiin valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi myös muuta valtion keskushallintoa sekä valtion alue- ja paikallisviranomaisia. Tämä vastaisi myös voimassa olevassa ilmastolaissa tarkoitettua valtion viranomaisten määrittelyä. Valtion aluehallinto, erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset kytkeytyvät niitä ohjaavien ministeriöiden toiminnan kautta ilmastopolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen.

6 §. Määritelmät. Ehdotetut määritelmät noudattavat pitkälti YK:n ilmastopimuksen ja EU-lainsäädännön mukaisia määritelmiä.

Pykälän 1 kohdan mukaan kasvihuonekaasulla tarkoitettaisiin YK:n ilmastopimuksen mukaisesti tiettyjä ilmakehän sekä luonnollisia että ihmisen toiminnan aiheuttamia kaasumaisia ainesosia, jotka ottavat vastaan ja lähettävät edelleen infrapunasäteilyä. Tällaisina ainesosina mainitaan määritelmässä hiilidioksidi, metaani, typpioksiduuli, fluorihilivedyt, perfluorihilivedyt, rikkiheksafluoridi ja tyypitrifluoridi. Kasvihuonekaasun käsitteellä viitattaisiin myös muihin edellä mainitun tyyppisiin ilmakehän ainesosiin, jotka Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti luettaisiin kuuluvaksi kasvihuonekaasujen joukkoon. Olisi tarkoituksenmukaista, että käytännössä otettaisiin myös huomioon ne mahdolliset muutokset, joilla kansainvälisissä sopimuksissa omaksuttuihin kasvihuonekaasujen määritelmiin lisättäisiin myöhemmin sellaisia ilmakehän ainesosia, joita sopimusmääräyksiin ei vielä nykyisin sisälly. Nykyisin tällaisia sopimusmääräyksiä sisältyy erityisesti YK:n ilmastopimukseen sekä siihen liittyvään Kioton pöytäkirjaan.

Pykälän 2 kohdan mukaan ilmastonmuutoksella tarkoitettaisiin tässä laissa sellaista muutosta ilmastossa, joka aiheutuu maapallon ilmakehän koostumusta suoraan tai välillisesti muuttavasta ihmisen toiminnasta ja joka ylittää ilmaston luonnollisen vaihtelun vertailukelpoisten ajanjaksojen kuluessa. Määritelmä perustuu YK:n ilmastopimuksen 1 artiklan mukaiseen määritelmään.

Pykälän 3 kohdassa määriteltäisiin se, mitä laissa tarkoitetaan ilmastonmuutoksen hillitsemisellä. Ilmastonmuutoksen hillitsemisellä tarkoitettaisiin ensinnäkin ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen syntymisen ja niiden ilmakehään pääsemisen estämistä. Määritelmää täsmennettäisiin voimassa olevan lakiin verrattuna niin, että se kattaisi myös nieluju vahvistamisen. Samoin hillitsemisellä voitaisiin tarkoittaa myös muuta ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämistä tai poistamista. Ilmastonmuutoksen hillitsemistä voidaan toteuttaa hyvin erityyppisillä keinoilla, kuten uusiutuvan energian käytöllä tai energiaa säästämällä, nieluja vahvistamalla, fossiilisista polttoaineista luopumisella sekä hiilidioksidin talteenotolla ja varastoinnilla. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen voi kuulua myös keinoja, jotka eivät lakiehdotusta annettaessa ole vielä käytössä.

Pykälän 4 kohdan mukaan ilmastonmuutokseen sopeutumisella viitataan laissa toimiin, joilla varaudutaan ja mukaudutaan ilmastonmuutoksesta aiheutuviin, jo havaittuihin sekä ennakoituihin haitallisiin tai myönteisiksi katsottaviin vaikutuksiin ja seurauksiin yhteiskunnalle, taloudelle ja luonnolle. Tällaisia toimia voisivat olla toimet, joilla parannetaan sopeutumiskykyä, vahvistetaan kykyä joustavasti mukautua muuttuvaan ilmastoon ja vähennetään altistumista ja haavoittuvuutta ilmastonmuutokselle ja sen vaikutuksille. Sopeutuminen voi kohdistua laajaan joukkoon erityyppisiä ilmastonmuutokseen liittyviä vaikutuksia, kuten maapallon kohoava keskilämpötila ja säätilojen äärevöityminen.

Pykälän 5 kohdassa määriteltäisiin kansallinen kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmä. Määritelmässä viitattaisiin hallintomalliasetuksen 2 artiklan 12 kohtaan. Sen mukaan kansallisella inventaariojärjestelmällä tarkoitetaan jäsenvaltiossa perustettua institutionaalisten, oikeudellisten ja menettelyihin liittyvien järjestelyjen järjestelmää, jolla arvioidaan ihmisen toiminnan aiheuttamat kasvihuonekaasujen lähteistä syntyvät päästöt ja nieluju aikaansaamat poistumat sekä raportoidaan ja arkistoidaan inventaariotiedot. Inventaariojärjestelmästä säädetään myös muun muassa hallintomalliasetuksen 37 artiklassa.

Pykälän 6 kohdassa määriteltäisiin kansallinen politiikkatoimien raportointijärjestelmä. Määritelmässä viitattaisiin hallintomalliasetuksen 2 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuun politiikkojen,

toimenpiteiden ja ennusteiden järjestelmään. Sen mukaan politiikkojen ja toimien sekä ennusteiden järjestelmällä tarkoitetaan institutionaalisten, oikeudellisten ja menettelyihin liittyvien järjestelyjen järjestelmää, joka on perustettu sellaisista politiikoista ja toimenpiteistä ja ennusteista, jotka koskevat ihmisen toiminnan aiheuttamia kasvihuonekaasujen lähteistä syntyviä päästöjä, nielujen aikaansaamia poistumia ja energiajärjestelmää muun muassa hallintomalliasetuksen 39 artiklassa vaaditun mukaisesti.

Pykälän 7 kohdassa määriteltäisiin päästökauppasektorin päästöt. Päästökauppasektorin päästöillä tarkoitettaisiin päästökauppalain ja lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvia päästöjä. Päästökauppalain osalta viitattaisiin sen 2 §:ään, jonka mukaan kyseistä lakia sovelletaan sen 1—24 kohdassa tarkoitettujen toimintojen hiilidioksidipäästöihin ja 25—28 kohdassa tarkoitettujen toimintojen muihin erikseen mainittuihin kasvihuonekaasupäästöihin. Lain soveltamisalaa on täsmennetty sen 3—5 §:ssä eräiden toimintojen osalta. Lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain soveltamisala ja sen rajoitukset määräytyvät kyseisen lain 2 §:n mukaisesti.

Pykälän 8 kohdassa määriteltäisiin taakanjakosektorin päästöt. Määritelmässä viitattaisiin taakanjakoasetukseen, jossa säädetään sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030. Taakanjakosektorin päästöillä tarkoitettaisiin niitä kasvihuonekaasupäästöjä, jotka määritellään taakanjakoasetuksen 3 artiklan 1 kohdassa.

Pykälän 9 kohdassa määriteltäisiin maankäyttösektori. Maankäyttösektorilla tarkoitettaisiin kansallisen kasvihuonekaasujen inventaarijärjestelmässä käytettyä kuutta maankäyttöluokkaa: metsämaa, viljelysmaa, ruohikkoalueet, kosteikot, rakennettu maa ja muu maa. Maankäyttösektorin määritelmä ei sisälly voimassa olevaan ilmastolakiin. Ehdotetussa laissa ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi niin, että uusi maankäyttösektorin ilmasto-suunnitelma tulisi osaksi sitä.

Pykälän 10 kohdassa määriteltäisiin nielu. Nielulla tarkoitettaisiin IPCC:n määritelmän mukaisesti prosessia, toimintaa tai mekanismia, joka sitoo kasvihuonekaasun, aerosolin tai kasvihuonekaasun esiasteen ilmakehästä. Näin ollen määritelmä sisältää myös teknologiset nielut. Nielun määritelmä olisi voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna uusi säännös.

Pykälän 11 kohdassa määriteltäisiin laissa uutena käsitteenä poistuma. Poistumalla tarkoitettaisiin sitä määrää kasvihuonekaasuja, jonka nielu sitoo ilmakehästä tietyssä ajassa. Kioton pöytäkirjassa poistumayksiköllä tarkoitetaan yhden hiilidioksidiekvivalenttitonnin sitomista ilmakehästä.

7 §. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin suunnittelujärjestelmän kokonaisuuteen sisältyvistä ilmastopolitiikan suunnitelmista. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna suunnittelujärjestelmä laajenisi koskemaan myös maankäyttösektoria, josta laadittaisiin oma maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Suunnitelmien nimiä päivitetäisiin ja lyhennettäisiin uuden lain myötä. Näin ollen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään kuuluisi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman lisäksi pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sekä kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma. Suunnittelujärjestelmää koskevista tavoitteista säädettäisiin 2 §:ssä.

Säännöksen 2 momentin mukaan suunnitelmissa asetettaisiin tavoitteet kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi, nielujen vahvistamiseksi ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi sekä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Voimassa ole-

vaan lakiin verrattuna säännös laajenisi koskemaan nieluja. Suunnitelmien valmistelua ja sisältöä koskisi lain 2 luvun mukaisesti sekä 8 §:ssä tarkoitetut suunnitelmien yleiset vaatimukset että kullekin suunnitelmalle erikseen 9—12 §:ssä säädetty vaatimukset.

8 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yleiset vaatimukset. Pykälässä säädettäisiin yleisistä ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua sekä sisältöä koskevista vaatimuksista, jotka koskisivat kaikkia 7 §:ssä tarkoitettuja suunnitelmia. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin suunnitelmiin sisältyvien ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevien tavoitteiden ja toimien asettamisessa noudatettavasta varautumisperiaatteesta. Ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja toimet olisi asetettava suunnitelmissa ajantasaisen tieteellisen tiedon perusteella siten, että otetaan huomioon ilmastomuutoksen eteneminen, sen todennäköiset myönteiset ja kielteiset vaikutukset, siihen liittyvät vaarat ja riskit sekä mahdollisuudet siitä aiheutuvien onnettomuuksien estämiseen ja niiden haitallisten vaikutusten rajoittamiseen. Ajantasainen tieteellinen tieto tarkoittaisi esimerkiksi viime vuosien aikana julkaistuja kansallisia ja kansainvälisiä tieteellisiä artikkeleita ja tutkimushankkeiden julkaisuja. Ajantasaista ilmastomuutoksen etenemistä koskevaa tieteellistä tietoa tuottavat ja koostavat esimerkiksi hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli (IPCC) sekä lain 20 §:ssä tarkoitettu Suomen ilmastopaneeli. Ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja tarvittavat toimet niiden saavuttamiseksi olisi suunniteltava siten, että otetaan mahdollisimman kattavasti huomioon ilmastomuutoksesta mahdollisesti aiheutuvat monentyyppiset vaikutukset. Suunnitelmien avulla pyrittäisiin varautumaan riittävästi myös yhteiskunnan toimintaedellytysten kannalta haitallisen voimakkaisiin ilmastomuutoksen aiheuttamiin vaikutuksiin.

Säännöksen 2 momentin mukaan suunnitelmissa tulisi esittää Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja EU-lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet. Voimassa olevassa ilmastolaissa tällainen suunnitelmaa koskeva sisältövaatimus koskee vain keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa. Nyt siitä tulisi yleinen, kaikkia suunnitelmia koskeva vaatimus. Esimerkiksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta se tarkoittaisi, että suunnitelmassa tulisi selostaa taakanjakosektoria koskevat kansainvälisistä sopimuksista ja EU-lainsäädännöstä johtuvat sitoumukset. Edelleen momentissa säädettäisiin, että suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täytyminen. Se tarkoittaisi, että kunkin sektorin suunnitelmat tulisi osaltaan laatia niin, että myös kansainvälisistä sopimuksista ja EU-sääntelystä johtuvat velvoitteet täytyisivät. Käytännössä suunnitelmiin kuuluvien tavoitteiden asettamisessa olisi huomioidava muun muassa kulloinkin voimassa olevat EU:n päästövähennysvelvoitteet. Taakanjakosektorin ja päästökaupparektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen vähennystavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa merkittävästi EU:n päästökauppajärjestelmän toiminta, joten suunnitelmien avulla velvoitteiden täytyminen varmistettaisiin osaltaan.

Pykälän 2 momentissa olisi lisäksi pitkälti voimassa olevan ilmastolain 6 §:n mukainen lista seikoista, jotka tulisi ottaa suunnitelmien valmistelussa huomioon. Ensinnäkin ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinnassa tulisi ottaa huomioon kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot. Samoin suunnitelmien valmistelussa olisi otettava huomioon kansainvälisen ja EU:n ilmastopolitiikan kehitystä koskevat arviot.

Suunnitelmien valmistelussa tulisi momentin 3 kohdan mukaan huomioida myös ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät kestävä kehityksen periaatteen näkökulman mukaisesti. Suunniteltaessa tulevia toimia olisi arvioitava toimien sosiaalista ja taloudellista vaikuttavuutta esimerkiksi tulonjaon oikeudenmukaisuuden, työllisyyden sekä teollisuuden ja muun elinkeinon elinvoimaisuuden turvaamisen näkökulmasta. Momentin 4 kohdassa säädettäisiin kustannustehokkuuden huomioon ottamisesta suunnitelmien valmistelussa. Tällä tarkoitettaisiin

sitä, että ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen käytettäisiin keinoja, joiden arvioidaan tuottavan parhaan mahdollisen tuloksen suhteessa kustannuksiin. Esimerkiksi hillinnan osalta tämä tarkoittaisi suurinta päästövähennystä suhteessa toimesta aiheutuviin kustannuksiin. On kuitenkin huomattava, että kaikkien hillintä- ja sopeutumishyötyjen rahamääräinen arvottaminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, joten kustannustehokkuuden arviointiin liittyy aina epävarmuuksia. Suunnitelmien kustannustehokkuutta ja syntyviä kustannusvaihteluja tulisi arvioida sekä julkisen talouden että kansantalouden näkökulmasta.

Lisäksi suunnitelmien valmistelussa olisi huomioitava ilmastonmuutoksen hillitsemistä sekä siihen varautumista ja sopeutumista koskevan teknologian taso ja kehitys. Samoin valmistelussa tulisi ottaa huomioon suunnitelmien yhteensovittaminen energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa. Valmistelu tulisi tarvittavilta osin sovittaa yhteen muun energia- ja ilmastopolitiikan valmistelun, mukaan lukien nykyisen kaltaisen kansallisen ilmasto- ja energiastrategian laatimisen kanssa. Momentin 7 kohdassa säädettäisiin suunnitelmien mahdollisista vaikutuksista kotimaiseen ruokaturvaan. Käytännössä se tarkoittaisi, että maataloustuotantoon liittyvien toimien suunnittelussa ja toteuttamisessa otettaisiin huomioon, ettei kotimainen ruokaturva vaarannu. Momentin 8 kohdassa säädettäisiin luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamisesta. Koska ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikentyminen ovat kytkeytyneet toisiinsa, suunnitelmia valmisteltaessa tulisi arvioida suunnitelmien vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle. Lisäksi suunnitelmien valmistelussa otettaisiin huomioon myös muut yhteiskunnan kehityksen kannalta olennaiset tekijät. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kiertotalous, vähähiilinen rakentaminen ja alueidenkäytön suunnittelu.

9 §. Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta, jonka ajallinen tarkastelunäkökulma eroaisi muista ilmastopolitiikan suunnitelmista. Suunnitelma edistäisi osaltaan lain 2 §:ssä asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Erityisesti 2 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa asetetut pitkän aikavälin päästövähennystavoitteet vuosille 2040 ja 2050 olisivat lähtökohtana suunnitelman valmistelussa.

Voimassa olevan ilmastolain nojalla ei ole vielä annettu pitkän aikavälin suunnitelmaa. EU:n hallintomalliasetuksen johdosta on kuitenkin vuonna 2020 toimitettu komissiolle ensimmäinen pitkän aikavälin strategia (Long Term Strategy), jonka voidaan sisällöltään osittain katsoa vastaavan voimassa olevan ilmastolain vaatimuksia pitkän aikavälin suunnitelmalle. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna suunnitelman vaatimuksia täsmennettäisiin. Pitkästä aikavälistä johtuen suunnitelma olisi luonteeltaan skenaariotyyppinen, eikä siihen sisältyisi politiikkatoimia. Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma vastaisi yleisellä tasolla EU:n hallintomalliasetuksen vaatimuksia pitkän aikavälin strategialle. Suunnitelmassa tulisi voimassa olevan ilmastolain sääntelyyn verrattuna jatkossa tarkastella myös maankäyttösektorin nielujen kehitystä sekä etenemisvaihtoehtoja poistumien kasvamisesta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

Säännöksen mukaan valtioneuvosto hyväksyisi pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Kymmenen vuoden aikaväli vastaisi EU:n hallintomalliasetuksen 15 artiklan vaatimusta koskien vuoden 2029 jälkeistä aikaa, jolloin jokaisen jäsenvaltion on toimitettava komissiolle pitkän aikavälin strategiansa kymmenen vuoden välein. Kaksi ensimmäistä strategiaa toimitetaan kuitenkin tiheämmällä aikavälillä, sillä vuonna 2020 toimitetun strategian jälkeen seuraava strategia on toimitettava jo viimeistään 1.1.2029. Ilmastolain mukaisen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman aikajänne riippuisi käytännössä kansainvälisellä ja EU:n tasolla kulloinkin voimassa olevan ilmastonmuutokseen liittyvän sääntelyn suunnittelusyklistä.

Mikäli havaitaan, että pitkän aikavälin kehitysnäkymät olennaisilta osin poikkeavat suunnitelman hyväksymishetkellä vallinneista kehitysnäkymistä, tai mikäli toimintaympäristö on nopeasti muuttumassa, pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma olisi tarkoituksenmukaista päivittää ennen kymmenen vuoden takarajaa. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi, jos pitkän aikavälin suunnitelmassa esitetyt kehityskulut näyttäytyisivät mahdottomina tai hyvin epätoennäköisinä kehityskulkuina ajankohtaisen tiedon valossa. Pitkän aikavälin suunnitelma voitaisiin tarvittaessa laatia esimerkiksi viiden vuoden välein. Tämä vastaisi EU:n hallintomalliasetuksen 15 artiklan asettamaan sääntöön siitä, että jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa päivitettävä pitkän aikavälin strategiansa viiden vuoden välein.

Säännöksen 1 kohdan mukaan pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa tulisi esittää päästöjen ja poistumien kehitystä koskevat skenaariot vähintään seuraavien 30 vuoden ajalle. Esitetty 30 vuoden aikajänne noudattaisi EU:n hallintomalliasetuksen 15 artiklan aikajännettä pitkän aikavälin suunnittelulle. Säännöksessä tarkoitettujen skenaarioiden avulla tarkasteltaisiin päästöjen mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja. Samoin skenaarioiden avulla tarkasteltaisiin keinoja, joilla voitaisiin vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, vahvistaa nieluja sekä sopeutua ilmastomuutokseen. Päästökäytystä kuvaavilla skenaarioilla tarkoitetaan asianmukaisia, mahdollisia ja sisäisesti johdonmukaisia kuvauksia siitä, miten kasvihuonekaasupäästöt ja nielut tulevaisuudessa kehittyvät. Suunnitelmassa tulisi esittää myös perusskenaario kuvaamaan kehitystä vähintään seuraavien 30 vuoden päähän nykyisten toimien vaikutuksesta. Tämä kehitys on verrattavissa niihin skenaarioihin, joiden mukaan lain mukaiset tavoitteet saavutetaan.

Säännöksen 2 kohdan mukaan suunnitelmassa olisi esitettävä keskeiset toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot perustuen 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kasvihuonekaasujen vähennystavoitteeseen sekä 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun poistumien kasvamista koskevaan tavoitteeseen. Esittämällä toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot selvitetäisiin eri sektoreilta vaadittua panosta, jotta kasvihuonekaasujen vähennystavoite ja poistumien kasvamista koskeva tavoite voidaan saavuttaa. Kasvihuonekaasujen vähennystavoitteen kohdalla olisi arvioitava, millainen päästökäytys on odotettavissa eri toimialoilla sekä tarkasteltava toimialakohtaisia päästövähennysmahdollisuuksia. Poistumien kasvamista koskevan tavoitteen osalta olisi tarkasteltava nielujen kehitysnäkymiä erityisesti maankäyttösektorilla, mutta myös teknologisten nielujen osalta.

Säännöksen 3 kohdan mukaan suunnitelmassa olisi esitettävä arvio kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä ja nielujen vahvistamista koskevien menetelmien pitkän aikavälin kehitysnäkymistä. Kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysmenetelmillä viitattaisiin esimerkiksi teknisiin menetelmiin päästöjen vähentämiseksi sekä niitä vastaaviin kehityskuluihin. Nielujen vahvistamismenetelmien kohdalla olisi esitettävä arvio sekä luonnon nielujen, eli pitkälti metsien, vahvistamismenetelmien kehityksestä että teknologisten nielujen kehitysnäkymistä. Arvion perusteella olisi esitettävä johtopäätöksiä siitä, missä määrin mahdolliset uudet menetelmät voisivat edistää 2 §:n tavoitteiden ja erityisesti pitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden saavuttamista.

Säännöksen 4 kohdan mukaan suunnitelmassa olisi esitettävä myös muut tarpeelliset seikat. Tällaisia seikkoja voisivat olla esimerkiksi energia-, teollisuus- ja infrastruktuuri-investointien kehitys ja niiden merkitys päästökäytökselle tai riskiarvio siitä, että ilmastomuutos etenee ja sen haittavaikutukset voimistuvat ennakoituakin nopeammin.

10 §. Kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin kansallisesta ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmasta. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna suunnitelman nimeä täsmennettäisiin. Samoin sopeutumissuunnitelman aikajännettä tarkistettaisiin siten, että suunnitelma tehtäisiin jatkossa vähintään joka toinen vaalikausi, kun se

voimassa olevan ilmastolain mukaan on laadittava vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Sopeutumistoimien aikajänne vaihtelee, mutta tyypillisesti kansalliseen suunnitelmaan sisällytettyjen toimien toimeenpano on pitkäjänteistä ja usein luonteeltaan jatkuvaa toimintaa, jolla kehitetään toimijoiden valmiuksia varautua muuttuvan ilmaston vaikutuksiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin sopeutumis suunnitelman sisältövaatimuksista. Sopeutumis suunnitelmassa olisi ensinnäkin otettava huomioon 2 §:ssä tarkoitettujen lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet. Momentin 1 kohdan perusteella suunnitelma sisältäisi ajantasaiseen tieteelliseen tietoon perustuvan riski- ja haavoittuvuustarkastelun, jota hyödynnetään sopeutumistoimien laatimisessa. Toimenpiteiden suunnittelussa erityisen tärkeää olisi tarkastella esimerkiksi eri toimialojen, ryhmien, yhteisöjen, ekosysteemien ja alueiden haavoittuvuutta ja niihin kohdistuvia ilmastoriskejä sekä tunnistaa sen pohjalta ensisijaisia tarpeita sopeutumistoimille eri aikajänneillä.

Momentin 2 kohdan mukaan sopeutumis suunnitelmaan sisällytettäisiin hallinnonalakohtainen ja hallinnonalarajat ylittävä tarkastelu tarpeen mukaan. Ensin mainittu tarkastelu voisi tarkoittaa esimerkiksi hallinnonaloittaisten sopeutumistarpeiden ja mahdollisten toimintaohjelmien arviointia. Tarkastelun avulla voitaisiin edistää sopeutumistoimien tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta kohdentamista esimerkiksi ilmastonmuutoksen kannalta haavoittuvimmilla toimialoilla. Hallinnonalojen rajat ylittävällä tarkastelulla, mikä olisi jatkossa uutta sääntelyä, voitaisiin pyrkiä esimerkiksi tunnistamaan monelle toimialalle yhteisiä sopeutumistarpeita tai hallinnonalalta toiselle välittyviä ja ketjuuntuvia ilmastoriskejä, tehostamaan toimintaa ja kohdentamaan toimia tehokkaammin ja tarkemmin.

Sopeutumis suunnitelmaan sisältyisi tarpeen mukaan myös alueellinen tarkastelu, mikä olisi voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna uusi sisältövaatimus. Sen tavoitteena olisi tunnistaa alueellisia erityistarpeita sopeutumisessa. Näitä voisivat olla esimerkiksi arktisen alueen sopeutumistarpeet. Suunnitelmassa olisi mahdollista linjata esimerkiksi keinoja edistää alueellisia ja paikallisia sopeutumistoimenpiteitä. Alueellisia tarkasteluja toteutettaisiin ja viranomaiset osallistuisivat niihin tehtäviensä, toimivaltuuksiensa ja voimavarojensa puitteissa.

Sopeutumis suunnitelman sisältämiä toimia tulisi peilata lain 2 §:n tavoitteisiin. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sopeutumisen toimia tarkennettaisiin suhteessa siihen, miten esimerkiksi hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen kanssa edetään tai miten ilmastonmuutoksen arvioidaan globaalisti etenevän. Tarvittaessa sopeutumis suunnitelmassa voitaisiin huomioida myös muita tarpeellisia seikkoja. Kohdan tarkoituksena on vahvistaa sopeutumisen sääntelyn joustavuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sopeutumis suunnitelmaa koskevasta arvioinnista niiden vaalikausien aikana, jolloin ei olisi 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelmaa. Tällaisen niin sanotun väliarvioinnin yhteydessä olisi tarkasteltava suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta. Voimassa olevassa ilmastolaissa ei vastaavanlaista säännöstä ole, mutta käytännössä tällainen arviointi on nykyisen sopeutumis suunnitelman osalta tehty vuonna 2019. Kyseessä oli voimassa olevan sopeutumis suunnitelman toimeenpanon väliarviointi, jonka laativat maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta Suomen ympäristökeskus ja Luonnonvarakeskus. Säännöksen mukaisella väliarvioinnilla tarkoitettaisiin esimerkiksi tällaista nykyisen sopeutumis suunnitelman yhteydessä toteutettua väliarviointia. Suunnitelman laatimista koskevat 13 ja 14 §:n mukaiset menettelyvaatimukset eivät koskisi tässä momentissa tarkoitettua arviointia.

11 §. *Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma.* Pykälässä säädettäisiin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta (niin kutsuttu KAISU), joka koskisi taakanjakosektorin päästöjä. Taakanjakosektorin päästöihin lasketaan liikenteen, maatalouden, rakennusten erillislämmityksen, työkoneiden ja jätehuollon päästöt, F-kaasut sekä eräät muut päästöt. Voimassa olevaan ilmastolain 9 §:ään verrattuna säännöstä selkeytettäisiin niin, että siitä poistettaisiin suunnitelmaan sisältyvä toimenpideohjelma tarpeettomana.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyisi jatkossakin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kerran vaalikaudessa. Momentissa olisi viittaus 2 §:ssä tarkoitettuihin lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteisiin. Näin ollen tavoitteet, kuten hiilineutraaliustavoite, olisivat suunnitelman valmistelussa lähtökohtana. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna momenttia täsmennettäisiin myös niin, että momentin 1 kohdan mukaisesti suunnitelmassa olisi esitettävä tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen kehitykselle taakanjakosektorilla. Tavoite voisi olla muodoltaan esimerkiksi määrällinen tavoite. Momentin 2 kohdan mukaan suunnitelmassa olisi esitettävä myös toimet, joilla vähennetään taakanjakosektorin kasvihuonekaasujen päästöjä. Toimilla tarkoitettaisiin suunnitelman yhteydessä erityisesti erilaisia hallinnon toteuttamia politiikkatoimia. Momentin 3 kohdan mukaisesti olisi esitettävä tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä. Momentin 4 kohdan mukaisesti olisi myös esitettävä arviot päästöjen kehityksestä ja toimien vaikutuksista päästöihin. Tiedoissa ja arvioissa esitettävistä asioista säädettäisiin tarkemmin pykälän 2 momentissa.

Suunnitelmassa voitaisiin esittää myös muita tarpeellisia seikkoja. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi useita eri päästölähteitä tai toimialoja käsittävät tarkastelut, kuten yksityinen kulutus, julkiset hankinnat ja kuntien toimet.

Pykälän 2 momentti vastaisi pääosin voimassa olevan ilmastolain 9 §:n 3 momentin sääntelyä. Siinä säädettäisiin tarkemmin, mitä asioita 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tiedoissa ja arvioissa esitettäisiin. Suunnitelman tähän osioon sisältyisivät tiedot Suomen kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä vuodesta 1990. Päästökehitystiedoissa tarkastelussa olisi kokonaisuutena niin taakanjakosektorin kuin päästökauppasektorin päästöjen kehitys. Esitettyihin tietoihin sisältyisivät myös eritellyt tiedot taakanjakosektorin, päästökauppasektorin ja maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä vuodesta 2005 jolloin EU:n päästökauppa aloitettiin. Vuosi 2005 on myös EU:n taakanjakoasetuksen mukaisten kansallisten päästövähennystavoitteiden vertailuvuosi.

Toteutunutta päästökehitystä koskevien tietojen lisäksi tarkasteltaisiin taakanjakosektorin ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen ja erikseen taakanjakosektorin päästöjen kehitystä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden päähän nykyisillä toimilla. Kyse olisi niin sanotuista perusskenaarioista, joissa tulevaa päästökehitystä tarkastellaan nykyisten toimien valossa. Lisäksi esitettäisiin suunnitelmaan sisältyvien uusien tarvittavien toimien perusteella arvioitu päästökehitys suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden kuluessa taakanjakosektorilla. Näitä tietoja voidaan puolestaan pitää niin sanotuin poliitiikkaskenaarioina, joissa päästökehityksen tarkastelussa otetaan huomioon tulevaisuudessa toteutettavaksi suunniteltujen uusien toimien vaikutus tulevaan päästökehitykseen.

Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna päästökehitysarvioiden tarkastelujaksoa muutettaisiin niin, että se olisi 10—20 vuoden sijaan 10—15 vuotta. Tämä vastaisi paremmin ilmastopolitiikan keskipitkän ajanjakson suunnitteluhorisonttia. Lisäksi tavoitteita asetettaisiin nyt useampia, sillä ilmastolakiin tulisi tavoitteita vuosille 2030, 2035, 2040 ja 2050, joten lyhyempää suunnitteluhorisonttia voidaan pitää perusteltuna. Samoin on syytä ottaa huomioon, että toimien suunnittelu ja niiden vaikutusten arviointi on sitä vaikeampaa, mitä pidempi aikajänne on.

Tiedoissa ja arvioissa voidaan tarkastella tarpeen mukaan myös muita kuin edellä mainittuja seikkoja. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi vaikutusten monipuolista arviointia liittyen politiikkaskenaarioon.

Keskipitkän aikavälin suunnitelman yhteydessä on tarkasteltu myös kulutusperäisiä päästöjä, varsinkin kotitalouksien kulutuksen näkökulmasta. Kartoittamalla kulutusperäisiä päästöjä pyritään arvioimaan kulutuksen tai loppukysynnän aiheuttamia päästöjä koko tuotantoketjun ajalta. Kulutusperäisten päästöjen tarkastelu täydentää perinteistä tuotantoperusteista tapaa arvioida päästökaasujen kehitystä. Kulutusperäisten päästöjen tarkastelu voisi olla tarkoituksenmukaista myös jatkossa.

12 §. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää täydennettäisiin uudella maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalla, jonka valtioneuvosto hyväksyisi vähintään joka toinen vaalikausi. Maankäyttösektorilla tarkoitetaan kansalliseen kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmään perustuvia maankäyttö-, maankäytön muutos ja metsätaloussektorin mukaisia maankäyttöluokkia, joita ovat metsämaa, viljelysmaa, ruohikkoalueet, kosteikot, rakennettu maa sekä muu maa. Maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöillä puolestaan tarkoitetaan näiden maankäyttöluokkien ja niiden välillä tapahtuvien muutosten tuottamia päästöjä. Pykälän 1 momentissa olisi viittaus 2 §:ssä tarkoitettuihin lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteisiin, jotka olisivat suunnitelman valmistelun lähtökohtana. Suunnitelma sisältäisi keinoja, joilla maankäyttösektorin päästöjä vähennetään ja hiilinieluja vahvistetaan niin, että Suomen nettonielu kasvaisi.

Pykälän 1 momentin mukaan suunnitelmassa esitettäisiin ensinnäkin tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä maankäyttösektorilla. Tavoite voisi olla muodoltaan esimerkiksi määrällinen tavoite. Samoin suunnitelma sisältäisi myös maankäyttösektorin toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään ja poistumia kasvatetaan. Toimilla tarkoitettaisiin suunnitelman yhteydessä erityisesti erilaisia hallinnon toteuttamia politiikkatoimia. Maankäyttösektorin suunnitelma kattaisi esimerkiksi maatalousmaiden kasvihuonekaasupäästöihin ja hiilen sitomiseen, metsien maaperän ja puuston päästöihin ja nieluihin, maankäytön muutoksiin sekä ilmastokosteikkoihin kohdentuvia toimia. Momentin 3 kohdan mukaisesti olisi esitettävä tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä. Momentin 4 kohdan mukaan olisi esitettävä myös arviot maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kehityksestä ja toimien vaikutuksista niihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tiedoissa ja arvioissa esitettävistä asioista tarkemmin. Se olisi rakenteeltaan ja sisällöltään pitkälti samanlainen kuin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskeva 11 §:n 2 momentti kuitenkin niin, että maankäyttösektorin suunnitelmassa tiedot ja arviot koskisivat lähtökohtaisesti sekä päästöjen että poistumien kehitystä. Momentin 1 kohdan mukaan esitettäisiin ensinnäkin tiedot taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä vuodesta 1990. Tämä vastaisi 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja ja mahdollistaisi eri sektoreiden vertailun. Tietoihin ja arvioihin sisältyisivät myös tiedot maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä vuodesta 1990.

Toteutunutta päästö- ja poistumakehitystä koskevien tietojen lisäksi tarkasteltaisiin maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kehitystä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden päähän nykyisillä toimilla. Kyse olisi niin sanotuista perusskenaarioista, joissa tulevaa päästöjen ja poistumien kehitystä tarkastellaan nykyisten toimien valossa. Edelleen esitettäisiin suunnitelmaan sisältyvien uusien tarvittavien toimien perusteella arvioitu kehitys suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden kuluessa. Tätä kehityskulkua voidaan puolestaan pitää niin sanottuina politiikkaskenaarioina, joissa päästöjen ja poistumien kehityksen tarkastelussa

otetaan huomioon tulevaisuudessa toteutettavaksi suunniteltujen lisätoimien vaikutus tulevaan kehitykseen. Tiedoissa ja arvioissa voidaan tarpeen mukaan tarkastella myös muita seikkoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maankäyttösektorin suunnitelmaa koskevasta arvioinnista niiden vaalikausien aikana, jolloin ei olisi 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelmaa. Tällaisen niin sanotun väliarvioinnin yhteydessä olisi tarkasteltava suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta. Säännöksen mukaisella väliarvioinnilla tarkoitettaisiin esimerkiksi sentyyppistä väliarviointia, joka on laadittu sopeutumissuunnitelman osalta vuonna 2019. Suunnitelman laatimista koskevat 13 ja 14 §:n mukaiset menettelyvaatimukset eivät koski tässä momentissa tarkoitettua arviointia.

13 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu. Pykälässä säädettäisiin 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna säännöksessä vahvistettaisiin osallistumisoikeuksia sekä lisätäisiin saamelainen ilmastoneuvosto, saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous niihin tahoihin, joilta olisi pyydettävä suunnitelmaluonnoksista lausunto.

Pykälän 1 momentin mukaan suunnitelmia valmisteltaessa olisi yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnoksiin sekä esittää niistä mielipiteensä. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna yleisö voisi jatkossa tarvittaessa esittää mielipiteensä myös muutoin kuin kirjallisesti. Tällä varmistettaisiin esimerkiksi vammaisten henkilöiden ja lasten mahdollisuus esittää mielipiteensä suunnitelmaluonnoksesta. Näin ollen jatkossa olisi turvattava yleisölle mahdollisuus tarpeen mukaan esittää mielipiteensä esimerkiksi suullisesti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että suunnitelmaluonnoksista pyydettäisiin lausunto keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä samoin kuin 20 §:ssä tarkoitettulta ilmastopaneelilta ja 21 §:ssä tarkoitettulta saamelaiselta ilmastoneuvostolta. Yhteisöillä tarkoitettaisiin laajasti erityyppisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten kuntia ja maakuntia sekä yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten yhdistyksiä ja yrityksiä. Keskeisinä tahoina voidaan pitää myös esimerkiksi ilmastotutkimusta tekeviä tutkimuslaitoksia, kuten yliopistoja ja korkeakouluja.

Samoin lausunto olisi jatkossa pyydettävä myös saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta. Lausuntopyyntövelvoitteen laajentamisen tarkoituksena olisi mahdollistaa saamelaisten nykyistä aktiivisempi osallistuminen suunnitelmien valmisteluun. Viranomaisten välisestä työnjaoista suunnitelmien valmistelussa säädettäisiin viranomaisten tehtäviä koskevassa 19 §:ssä.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä siihen, että eri tahot laajasti osallistuisivat valmisteluprosessiin. Koska ilmastonmuutokseen liittyy vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, olisi perusteltua pyrkiä varsinkin lasten ja nuorten osallistumisen huomioon ottamiseen valmistelun yhteydessä.

Kansalaisten osallistumisen kannalta tarkoituksenmukainen menettely voisi olla esimerkiksi kansalaisraati, joka perustettaisiin suunnitelman valmistelun tueksi määrääjäksi. Kansalaisraadilla avulla saataisiin koottua kansalaisten näkemyksiä suunnitelmista. Kansalaisraati voisi antaa arvionsa esimerkiksi siitä, kuinka valmistettava suunnitelma edistää kestävä kehitystä ja ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta. Kansalaisraati toteutettiin vuoden 2021 alkupuolella keskipitkän aikavälin suunnitelman valmistelun yhteydessä.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan SOVA-lakiin. SOVA-lain 3 §:n mukaan viranomaisten suunnitelmien tai ohjelmien ympäristövaikutukset on selvítettävä ja arvioitava riittävässä määrin valmistelun kuluessa, jos niiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä

yleinen ympäristövaikutusten selvittämis- ja arviointivelvollisuus koskisi ilmastopolitiikan suunnitelmia. Toisin kuin SOVA-lain mukaista määrämuotoista ympäristöarviointia vaativissa SOVA-lain 4 ja 5 §:ssä tarkoitetuissa suunnitelmissa, ilmastolain mukaisissa suunnitelmissa ei olisi kyse hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille luotavista puitteista. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ympäristövaikutusten ohella muista suunnitelmien laatimisen yhteydessä tarpeellisessa määrin arvioitavista vaikutuksista. Tällaisia vaikutuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset sekä muut suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset. Tärkeää olisi arvioida vaikutuksia esimerkiksi lasten ja nuorten kannalta sekä mahdollisuuksien mukaan ottaa arvioinnissa huomioon tulevien sukupolvien oikeudet. Laajalla vaikutusten arvioinnilla, joka ottaa huomioon myös perusoikeuksia eri näkökulmista, voidaan edistää ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta.

14 §. Saamelaiskulttuurin edistäminen. Pykälässä säädettäisiin saamelaiskulttuurin edistämisestä osana ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua. Ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat voimakkaampia pohjoisilla leveysasteilla, ja näin ollen saamelaiset ovat ryhmänä erityisen haavoittuvassa asemassa ilmastonmuutoksen edetessä. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna saamelaisia koskeva sääntely olisi uutta. Säännöksen tarkoituksena olisi selkeyttää saamelaisten oikeuksien edistämiseen liittyviä viranomaisen velvoitteita ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän mukaisten suunnitelmien valmistelussa.

Pykälän 1 momentissa velvoitettaisiin suunnitelmien valmistelun yhteydessä ottamaan saamelaisten kotiseutualueella huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan alkuperäiskansana. Saamelaisten kotiseutualueesta säädetään saamelaiskäräjälain 4 §:ssä, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Osana valmistelua tulisi selvittää esimerkiksi suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin, kuten poronhoitoon, kalastukseen ja metsästyksen. Perinteinen saamelaiskulttuuri on kytköksissä arktiseen luontoon ja ilmastonmuutos vaikuttaa erityisesti saamelaiskulttuurin sopeutumisen tarpeeseen. Suunniteltujen toimien yhteyttä saamelaiskulttuuriin tulisi tarkastella sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tarkastelua voitaisiin tehdä yhdessä saamelaisen ilmastoneuvoston, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös, että viranomaisten tulisi ilmastolain mukaisia ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa neuvotella saamelaiskäräjien kanssa. Neuvottelut pidettäisiin sen turvaamiseksi, että saamelaisten kotiseutualueella otetaan huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Ilmastopolitiikan suunnitelmat ovat valtakunnallisia suunnitelmia, joten voidaan katsoa, että niillä voisi aina olla vaikutuksia edellä kuvattuihin saamelaisten oikeuksiin. Tästä syystä olisi perusteltua, että neuvottelut käytäisiin aina suunnitelmia valmisteltaessa. Neuvotteluissa voitaisiin keskittyä käsittelemään niitä suunniteltuja toimenpiteitä, joilla on yhteys saamelaisten oikeuksien toteutumiseen. Neuvotteluissa noudatettaisiin saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettua menettelyä. Neuvottelujen oikea-aikaisesta pitämisestä vastaisi ilmastopolitiikan suunnitelmaa valmisteleva ministeriö.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että viranomaisten tulee ilmastolain mukaisia suunnitelmia valmisteltaessa ottaa huomioon myös kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistäminen. Samoin viranomaisten tulisi ottaa huomioon kolttaväestön mahdollisuus ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Momentin tavoitteena on ohjata lain tulkintaa ja soveltamista siten, että kolttalain (253/1995) tätä koskeva sääntely otettaisiin suunnitelmia valmisteltaessa huomioon.

15 §. Selonteko eduskunnalle. Pykälässä säädettäisiin menettelystä, jolla 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien saatetaan eduskunnan arvioitavaksi. Eduskunnan osallistuminen

ilmastopolitiikan suunnitteluun olisi asianmukaista ilmastopolitiikan erityisluonteesta ja ilmastomuutoksen yhteiskunnallisesta merkityksestä johtuen. Pykälä noudattelisi pitkälti voimassa olevan ilmastolain sääntelyä ilmastopolitiikan suunnitelmien saattamisesta eduskunnan arvioitavaksi.

Menettelynä tulisi kyseeseen kaikkien laissa ehdotettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien osalta perustuslain 44 §:n mukainen selontekomenettely. Voimassa olevaa sääntelyä täsmennettäisiin niin, että kaikki laissa tarkoitetut ilmastopolitiikan suunnitelmat olisi erikseen saatettava eduskunnan arvioitavaksi. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna sääntelyä täydennettäisiin myös niin, että uusi 12 §:ssä tarkoitettu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma olisi saatettava eduskunnan arvioitavaksi. Selonteon käsittelystä eduskunnassa säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 23 §:ssä. Selonteon johdosta eduskunta voisi ottaa kantaa valtioneuvoston hyväksymiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin ja edellyttää kannanotoissaan valtioneuvoston ryhtyvän suunnitelmien toimeenpanemiseen liittyviin toimenpiteisiin.

16 §. *Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta.* Pykälässä säädettäisiin 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannasta sekä seurannan perusteella asetettavista lisätoimista. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna säännökseen tehtäisiin muutoksia lain uusien tavoitteiden ja 12 §:ssä tarkoitettun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman sisällyttämiseksi säännökseen.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto olisi velvollinen seuraamaan 9—12 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien riittävyttä suunnitelmissa asetettuihin ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista koskeviin tavoitteisiin sekä lain 2 §:n tavoitteisiin nähden. Jatkossa seuranta ei kohdistuisi vain suunnitelmien mukaisiin toimiin vaan tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muitakin seikkoja. Seurannan hallinnonalakohtaisesta toteuttamisesta vastaisi kukin ministeriö omalla hallinnonalallaan siten kuin 19 §:ssä säädetään.

Seurantatietojen perusteella laadittaisiin vuosittain lain 18 §:n mukaisesti ilmastovuosikertomus, jossa lisätoimien tarve arvioitaisiin. Seurantatietojen ja lisätoimien arviointia voitaisiin tehdä myös muussa hallinnonalakohtaisessa, ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevassa arvioinnissa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi suunnitelmien toteutumisen arvioinnit tai väliarvioinnit.

Ilmastovuosikertomuksen tai muun hallinnonalakohtaisen arvioinnin perusteella valtioneuvosto päättäisi tarvittaessa lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisätoimilla tarkoitettaisiin uusia politiikkatoimia, joiden avulla olisi mahdollista saavuttaa suunnitelmissa esitetyt tai 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Tällöin kyse olisi suhteellisen merkittävästä lisätoimien tarpeesta. Tämän ohella eri viranomaiset voisivat jatkossakin tehdä erinäisiä ilmastopolitiikkaan liittyviä lisätoimia, jotka eivät perustu merkittävään, esimerkiksi ilmastovuosikertomuksessa todettuun lisätoimitarpeeseen. Tällaiset vähäisemmät ja yksittäiset lisätoimet eivät jatkossakaan edellyttäisi lain 16 ja 17 §:ssä tarkoitettua lisätoimia koskevaa menettelyä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston velvoitteesta seurata lain 2 §:n tavoitteiden riittävyttä ajantasaisen ilmastomuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella. Tällaisella tieteellisellä tiedolla tarkoitettaisiin esimerkiksi viime vuosien aikana julkaistuja kansallisia ja kansainvälisiä tieteellisiä artikkeleita ja tutkimushankkeiden julkaisuja. Ilmastolain kannalta keskeistä ilmastomuutoksen etenemistä koskevaa tieteellistä tietoa tuottavat ja koostavat esimerkiksi hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli (IPCC) sekä lain 20 §:ssä tarkoitettu Suomen ilmastopaneeli. Voimassa olevan ilmastolain tavoin säännöksen 2 momentin seurantavelvoitteen tarkoituksena olisi varmistaa, että Suomi täyttää osaltaan sitovista kansainvälisistä velvoitteista sekä Euroopan unionin säädöksistä johtuvat velvoitteet.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä tietopohjasta, jolle säännöksessä tarkoitettu seuranta perustuisi. Ilmastopolitiikan suunnitelmiin sisältyvien päästö- ja poistumakehitysarvioiden toteutumista olisi seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen kasvihuonekaasupäästöjä ja -poistumia koskevien tietojen perusteella. Seuranassa olisi tarvittavassa laajuudessa lisäksi huomioitava kansallisissa politiikkatoimien raportointijärjestelmissä tuotetut tiedot.

Pykälän 4 momentin tiedottamista koskevaa säännöstä täsmennettäisiin verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston on tiedotettava seurannan tuloksista yleisölle. Käytännössä ministeriöiden olisi omalla hallinnonalallaan tiedotettava ajankohtaisista ja keskeisistä suunnitelmien toteutumista koskevista asioista. Tällaisella tiedottamisvelvoitteella pyritään siihen, että yleisöllä, kuten kansalaisilla, olisi mahdollisuus saada tietoa ilmastopolitiikan toimivuudesta ja tavoitteiden ajantasaisuudesta ja seurata ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista sekä vaikuttaa näin osaltaan tulevien suunnitelmien valmisteluun. Keskeistä olisi tiedottaa asioista helposti ymmärrettävällä ja yleistajuisella tavalla, jotta tieto saavuttaa mahdollisimman laajasti eri tahoja ja esimerkiksi eri ikäiset ihmiset pystyisivät sitä hyödyntämään. Ilmastovuosikertomukseen liittyvästä tiedottamisesta säädettäisiin erikseen 18 §:ssä.

17 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttaminen. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta muuttaa 9—12 §:n mukaisia suunnitelmia, jos valtioneuvosto on 16 §:n 1 momentin nojalla suorittamassaan seurannassa katsonut, että suunnitelmissa tai 2 §:ssä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna säännökseen tehtäisiin tekniset muutokset lain 12 §:ssä tarkoitetun maankäyttösektorin suunnitelman sisällyttämiseksi säännöksen soveltamisalaan. Samoin pykälään lisättäisiin viittaukset saamelaiskulttuurin edistämistä koskevaan 14 §:ään, sillä voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna lakiin tulisi valmisteluprosessiin liittyviä uusia vaatimuksia saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan suunnitelmien muuttamisessa olisi noudatettava 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyjä. Pykälän 2 momentin mukaan 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyjä ei kuitenkaan tarvitsisi noudattaa silloin, kun kyse on ilmastopolitiikan suunnitelmien merkitykseltään vähäisten tietojen lähinnä teknisluonteisesta korjaamisesta. Tällainen muutos voisi olla esimerkiksi suunnitelmaan sisältyvän laskelman korjaus.

Pykälällä ei olisi vaikutusta 15 §:ssä tarkoitettuun selontekomenettelyä koskevaan aikatauluun eli 9—12 §:n mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien 16 §:n 1 momentin mukaisesta sisällöllisestäään muuttamisesta ei aiheutuisi uutta selontekomenettelyä. Toisaalta jos valtioneuvosto seurattaisiin ehdotettavan 16 §:n 2 momentin mukaisesti lain 2 §:n tavoitteiden riittävyyttä toteaisi, että tavoitteita on syytä tarkistaa, olisi valtioneuvoston hyväksyttävä uudelleen yksi tai useampi ilmastopolitiikan suunnitelma. Tällaisessa tapauksessa suunnitelmat annettaisiin eduskunnalle selontekona 15 §:n mukaisesti.

18 §. Ilmastovuosikertomus. Ilmastovuosikertomusta koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja ilmastovuosikertomuksen sisältöä laajennettaisiin verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Sisältövaatimuksia tarkennettaisiin ottaen huomioon erityisesti ensimmäisen ilmastovuosikertomuksen eduskuntakäsittelyyn liittyen eduskunnan kirjelmä (EK 2/2020 vp) sekä ympäristövaliokunnan mietintö (YmVM 1/2020 vp). Pykälää täsmennettäisiin voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna niin että ilmastovuosikertomuksen sisältö laajenisi maankäyttösektoriin. Ilmastovuosikertomuksen suhdetta seurantajärjestelmään ja lisätoimiin selkeytettäisiin. Lisäksi pykälään sisällytettäisiin tiedottamisvelvollisuus.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta antaa kalenterivuositain eduskunnalle ilmastovuosikertomus. Jatkossa kaikki tiedot annettaisiin vuosittain, minkä myötä osa tiedoista tulisi toimittaa useammin kuin voimassa olevan ilmastolain mukaan. Tämä olisi tarkoituksenmukaista, jotta eduskunnalla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet seurata säännöllisesti kansallisen ilmastopolitiikan toimeenpanoa, käydä keskustelua tilannearvion pohjalta ja vaikuttaa ilmastopolitiikan kokonaisuuteen.

Säännöksen 1 momentissa olisi luettelo ilmastovuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista. Momentin 1 kohdan mukaan siihen tulisi sisällyttää päästöjen ja poistumien kehitystä koskevat tiedot, jotka perustuisivat Tilastokeskuksen tuottamaan aineistoon. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna jatkossa kertomukseen sisältyisi taakanjakosektorin päästökäytystietojen lisäksi myös päästökaupasektorin ja maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kehitystiedot. Näin ollen se antaisi kattavamman kuvan päästöjen ja poistumien kokonaistilanteesta. Ilmastovuosikertomuksen sisältöä on kehitetty tähän suuntaan jo vuonna 2020 annetussa ilmastovuosikertomuksessa (K 18/2020 vp).

Ilmastovuosikertomuksen päästöjen ja poistumien kehitystä koskevat tiedot eivät koskisi niiden keräämiseen liittyvän viiveen vuoksi kertomuksen antamisvuotta edeltävää vuotta, vaan sitä edeltävää vuotta. Esimerkiksi vuotta 2020 koskevat tiedot voitaisiin lopullisina antaa keuhällä 2022. Ilmastovuosikertomukseen sisällytettäisiin kuitenkin Tilastokeskukselta saadut edeltävää vuotta koskevat niin sanotut pikaennakkotiedot sekä päästö- että poistumakehityksestä.

Ilmastovuosikertomuksessa on tarkasteltu myös kulutusperäisiä päästöjä, varsinkin kotitalouksien kulutuksen näkökulmasta. Kartoittamalla kulutusperäisiä päästöjä pyritään arvioimaan kulutuksen tai loppukysynnän aiheuttamia päästöjä koko tuotantoketjun ajalta. Kulutusperäisten päästöjen tarkastelu täydentää perinteistä tuotantoperusteista tapaa arvioida päästökäytystä. Vuosikertomuksen yhteydessä kulutusperäisten tarkastelun taustalla on ollut se, että eduskunta on edellyttänyt kattavaa ja monipuolista päästöjen tarkastelua. Kulutusperäisten päästöjen tarkastelua vuosikertomuksen yhteydessä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena myös jatkossa.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että jatkossa kertomuksen tulisi sisältää myös arvio nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi 2 §:ssä tarkoitetut hiilineutraaliustavoite, hiilinielujen vahvistamistavoite sekä päästövähennystavoitteet. Tämän arvioinnin pohjalta kertomukseen sisällytettäisiin myös arvio tavoitteiden saavuttamisen edellyttämistä 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta. Kertomuksessa arvioitaisiin vain mahdollista lisätoimien tarvetta, joten siihen ei lähtökohtaisesti sisältyisi konkreettisia ehdotuksia lisätoimien sisällöstä. Kertomuksessa voitaisiin kuitenkin todeta, millä sektoreilla suunnitelmassa olevia toimia ei ole toimeenpantu suunnitellusti tai niiden päästövähennys on arvioitua vähäisempi. Tämä arvio selkeyttäisi vuosikertomuksen roolia osana lain seurantajärjestelmää ja kertomuksen suhdetta laissa tarkoitettuun lisätoimia koskevaan menettelyyn. Käytännössä kertomuksessa esitetyn arvion johdosta voisi käynnistyä lisätoimia koskeva menettely, jonka myötä valtioneuvosto tekisi 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimia koskevan päätöksen, minkä jälkeen suunnitelmaa tai suunnitelmia muutettaisiin 17 §:ssä tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

Momentin 3 ja 4 kohdissa säädettäisiin erikseen tiedoista, jotka koskevat suunnitelmiin sisältyvien tavoitteiden toteutumista. Momentin 3 kohdan mukaan vuosikertomukseen on sisällytettävä tiedot 11 §:ssä tarkoitettuun keskipitkän aikavälin suunnitelmaan sisältyvien tavoitteiden toteutumisesta. Momentin 4 kohdan johdosta olisi kertomuksessa puolestaan esitettävä tiedot 12 §:n mukaiseen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästö- ja poistumatavoitteiden toteutumisesta.

Momentin 5 kohdan mukaisesti ilmastovuosikertomukseen tulisi sisällyttää myös tiedot nykyisten ja suunniteltujen toimien toteutumisesta. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna jatkossa toimitettaisiin näin ollen tiedot myös suunniteltujen toimien toimeenpanon tilanteesta. Kertomukseen tulisi sisällyttää myös 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtioneuvoston päättämien lisätoimien toteutumisen tiedot, jotta saataisiin kokonaiskuva kaikkien toimien toteutumisesta.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin kertomuksen sisällöstä sopeutumisen osalta. Kertomukseen tulisi sisällyttää ensinnäkin tarvittavassa laajuudessa arvio sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien toimien riittävydestä ja tehokkuudesta. Koska sopeutumisen toimien aikajänne voi vaihdella, laissa olisi täsmennys, että raportointi tehdään tarvittavassa laajuudessa. Toisekseen kertomuksessa olisi tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta hallinnonalakohtaisesti. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna selostusta täsmennettäisiin niin, että siihen sisältyisi tarvittaessa myös alueellinen näkökulma.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedottamisvelvollisuudesta. Ympäristöministeriön olisi tiedotettava yleisölle ilmastovuosikertomuksen antamisesta sekä tarkemmin myös sen keskeisestä sisällöstä. Tiedottamisvelvoite kohdistuisi ympäristöministeriöön, sillä lain 19 §:n mukaisesti se vastaa vuosikertomuksen kokoamisesta. Tiedottaminen vahvistaisi suuren yleisön mahdollisuuksia saada tietoa ilmastopolitiikan tuloksellisuudesta ja kehittymisestä sekä korostaisi vuosikertomuksen yhä tärkeämpää roolia ilmastopolitiikan seurannassa. Ilmastovuosikertomus on suunnattu paitsi eduskunnalle myös muille toimijoille ja yleisölle, kuten kansalaisille. Kertomuksesta tulisi tiedottaa suurelle yleisölle ymmärrettävällä tavalla, mikä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi yleistajuisen tiivistelmän tekemistä vuosikertomuksesta.

19 §. Viranomaisten tehtävät. Säännöksessä säädettäisiin viranomaisten tehtävänjaosta ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa ja seurannassa sekä ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta. Tehtäväjako ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa olisi samankaltainen kuin voimassa olevassa ilmastolaissa. Kukin ministeriö vastaisi oman hallinnonalansa osalta ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelusta ja niiden seurannasta. Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädetään ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan ilmastolain 15 §:ä, mutta säännöstä täsmennettäisiin muun muassa ilmastopolitiikan suunnitelmien nimien päivittämiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman yhteensovittamisesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman yhteensovittamisesta ympäristöministeriö ja kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelman yhteensovittamisesta maa- ja metsätalousministeriö. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna säädettäisiin lisäksi, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta vastaisi maa- ja metsätalousministeriö. Lisäksi eri sektorinäkökulmien yhteensovittamista koordinoitaisiin asianomaisessa ministerityöryhmässä (nykyisin ilmasto- ja energiapoliittinen ministerityöryhmä).

Pykälän 2 momentin mukaan suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus- ja seurantavastuu kuuluisi voimassa olevan ilmastolain tavoin kullekin ministeriölle sen toimialalla. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaisi ympäristöministeriö.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Tilastokeskuksen roolista Suomen kasvihuonekaasupäästöjen inventaarion kansallisena vastuuyksikkönä. Tilastokeskuksen tehtäviin ei tulisi muutoksia verrattuna voimassa olevaan ilmastolakiin. Säännöksessä olisi jatkossakin kyse YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen sekä Pariisin sopimuksen ja Kioton pöytäkirjan mukaisen kasvihuonekaasupäästöjen arviointijärjestelmän toiminnasta vastaavan tahon nimeämisvelvollisuudesta. Velvollisuus perustuu tarkemmin Katowicessa 15 päivänä joulukuuta 2018 tehtyyn Pariisin sopimuksen toimeenpanoa koskevaan osapuolten konferenssin päätökseen 3/CMA.1 ja

Montrealissa 9 päivänä joulukuuta 2005 tehtyyn Kioton pöytäkirjan toimeenpanoa koskevaan osapuolten konferenssin päätökseen 19/CMP.1 (päätos on voimassa asetuksena tasavallan presidentin asetuksen 376/2006 nojalla). Kansallisista inventaariojärjestelmistä säädetään myös osana EU:n hallintomalliasetusta (37 artikla). Kyseessä olisi Tilastokeskuksesta annetun lain (48/1992) 2 §:n 2 momentin mukainen erikseen säädetty tehtävä. Tilastokeskuksen inventaariojärjestelmän vastuuyksikön tehtävät perustuvat lisäksi Tilastokeskuksen ja asiantuntijalaitosten välisiin sopimuksiin päästölaskennan ja raportoinnin tuottamisesta.

20 §. Suomen ilmastopaneeli. Pykälässä säädettäisiin Suomen ilmastopaneelista ja sen tehtävistä. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna pykälän otsikkoa täsmennettäisiin tieteellisestä asiantuntijaelimestä Suomen ilmastopaneeliksi. Suomen ilmastopaneelin rooli ilmastopolitiikan asiantuntijaelimenä on ilmastolain voimaantumisen jälkeen vakiintunut, joten olisi perusteltua käyttää ilmastopaneelin nimeä myös otsikossa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ilmastopaneelin asettamisesta. Ilmastopaneelin asettaisi valtioneuvosto ja jatkossa ilmastopaneelin toimikausi olisi rajattu neljään vuoteen. Ympäristöministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa valmistelisi esityksen ilmastopaneelin asettamisesta. Ilmastopaneeli olisi jatkossakin riippumaton asiantuntijaelin.

Ilmastopaneelissa tulisi olla edustus eri tieteenaloilta. Näitä olisivat esimerkiksi luonnontieteet ja yhteiskuntatieteet ja yleisesti ne tieteenalat, joissa tutkitaan ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen läheisesti liittyviä sektoreita kuten liikennettä, rakentamista, energiaa ja maa- ja metsätaloutta sekä maankäyttöä. Paneelia asettaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että eri tieteenalojen edustus on tasapainossa. Ilmastopaneelin jäseniksi sopivia henkilöitä ovat usein akateemisissa tehtävissä toimivat tai toimineet henkilöt, joilla on tieteellistä asiantuntemusta ilmastopaneelin tehtävänalalta ja jotka noudattavat yleisiä tieteen etiikan periaatteita muun muassa sidonnaisuuksien avoimuudesta. Näiden periaatteiden noudattaminen osaltaan tukee luottamusta ilmastopaneelin objektiivisuuteen riippumattomana tieteellisenä asiantuntijaelimenä. Edellä tarkoitettuja akateemisia tehtäviä olisivat esimerkiksi työsuhde yliopistossa tai tutkimuslaitoksessa taikka emerita tai emeritus professorina toimiminen.

Ilmastopaneelin tehtävistä säädettäisiin 2 momentissa. Tehtäviä tarkennettaisiin suhteessa voimassa olevaan ilmastolakiin, jonka mukaan paneelin tehtävänä on koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta. Käytännössä ilmastopaneeli myös tuottaa uutta tietoa eli esimerkiksi kerää aineistoa ja laatii omia päästöarvioitaan. Uuden tiedon tuottaminen esitetään lisättäväksi paneelin tehtäviin, jotta ilmastopaneelin tehtävät kuvattaisiin mahdollisimman selkeästi ja nykytilaa vastaavasti. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna ilmastopaneelin tehtäviin lisättäisiin myös tietotarpeiden tunnistaminen. Ilmastopaneeli voisi halutessaan tehdä myös selvityksiä esimerkiksi eduskunnan valiokunnille annettavien lausuntojen taustaksi. Ilmastopaneeli voisi tuottaa, koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa kaikkiin eri ilmastopolitiikan vaiheisiin suunnittelusta täytäntöönpanoon ja seurantaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös lausuntojen antamisesta. Lain 13 §:ssä säädettäisiin, että ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa ilmastopaneelilta olisi pyydyttävä lausunto. Paneeli voisi halutessaan esimerkiksi tarkastella suunnitelmien toimien riittävyyttä suhteessa ilmastolain 2 §:n tavoitteisiin. Paneeli voi antaa myös omasta aloitteestaan lausuntoja ilmastonmuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista koskevista strategioista, suunnitelmista, tiekartoista sekä myös ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen kannalta merkityksellisistä laukiehdotuksista. Edelleen momentissa säädettäisiin, että ilmastopaneeli voisi tehdä myös muita selvityksiä ja materiaaleja ja viestiä niistä. Tällainen materiaali voisi liittyä esimerkiksi ilmastopolitiikan käsitteistön selventämiseen tai työkaluihin, jotka helpottavat kansalaisia tekemään

ilmastoystävällisiä valintoja. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että Suomen ilmastopaneelin jäsenelle voitaisiin maksaa tehtävän hoitamisesta kohtuullinen palkkio. Palkkio voisi olla esimerkiksi vuosikohtainen.

Ympäristöministeriö voisi pyytää ilmastopaneelilta lausunnon myös ilmastopolitiikan ajankohdaisista tietotarpeista, kun ympäristöministeriö suunnittelee paneelin toimintaan tarkoitettujen määrärahojen kohdentamista ja valmistelee siihen liittyvää avustushakuilmoitusta. Ilmastopaneeli kartoittaisi näin ollen tietotarpeita ja tunnistaisi ilmastopolitiikan tietokatveja tieteellisen asiantuntijaelimen näkökulmasta. Lausunnon pyytäminen ilmastopaneelilta olisi tavallista kuulemismenettelyä eikä ilmastopaneelin toteuttamaan tietotarpeiden arviointiin sisältyisi julkista hallintotehtävää.

Pykälän 3 momentissa täsmennettäisiin ja laajennettaisiin aiempaa asetuksenantovaltuutta koskien ilmastopaneelia. Laajempi asetuksenantovaltuus mahdollistaisi aiempaa läpinäkyvämmän ja tarkemman sääntelyn ilmastopaneelin toiminnasta. Jatkossakin asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ilmastopaneelin tehtävistä ja kokoonpanosta. Lisäksi tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa muista ilmastopaneelin toimintaa koskevista menettelyistä sekä ilmastopaneelin jäsenten toimikaudesta, valinnasta ja palkkioista. Jäsenten valinta kattaisi myös jäsenten esittämismenettelyn.

21 §. Saamelainen ilmastoneuvosto. Pykälässä säädettäisiin uudesta saamelaisesta ilmastoneuvostosta. Se olisi riippumaton asiantuntijaelin, jonka valtioneuvosto asettaisi ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun tueksi. Ilmastoneuvoston tarkoituksena olisi tukea suunnitelmien valmistelua ja tuottaa tietopohjaa niin, että valmistelussa tunnistettaisiin ja otettaisiin huomioon saamelaiskulttuurin edistämisen kannalta keskeiset seikat. Valtioneuvosto asettaisi ilmastoneuvoston määrääjäksi eli esimerkiksi muutamaksi vuodeksi kerrallaan, ja sen työskentelyn järjestämisestä vastaisi ympäristöministeriö. Ilmastoneuvosto olisi käytännössä pysyväluonteinen uusi elin. Käytännössä ilmastoneuvoston toiminta painottuisi erityisesti suunnitelmien valmistelun ajalle. Ilmastoneuvoston toiminnassa huomioitaisiin mahdollisuus saamen kielten käyttämiseen. Saamelainen ilmastoneuvosto olisi riippumaton suhteessa muihin saamelaistoimijoihin, kuten saamelaiskäräjiin.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmastoneuvostossa tulisi olla edustettuna ensinnäkin saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita. Perinteisen tiedon haltijoita voisivat olla esimerkiksi saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajat. Samoin ilmastoneuvostossa olisi keskeisten tieteenalojen edustajia. Keskeisiä tieteenaloja ilmastoneuvoston kannalta olisivat sellaiset alat, jotka kytkeytyvät ilmastomuutokseen ja saamelaisten oikeuksiin, kuten esimerkiksi luonnontieteet ja yhteiskuntatieteet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävistä. Ilmastoneuvosto antaisi lausuntoja ilmastolain mukaisista ilmastopolitiikan suunnitelmista saamelaiskulttuurin edistämisen näkökulmasta. Käytännössä se tarkoittaisi myös kolttala-alueen elinolosuhteiden ja luontaiselinkeinojen harjoittamisen edistämisen huomioon ottamista. Lausunnoissaan ilmastoneuvosto voisi esimerkiksi arvioida ilmastopolitiikan suunnitelmista saamelaiskulttuurille aiheuttuvia vaikutuksia. Tätä kautta saataisiin lisää tietopohjaa sekä suunnitelmien valmistelun että myös esimerkiksi saamelaiskäräjien kanssa käytävien neuvottelujen tueksi. Ilmastoneuvoston olisi tarkoituksenmukaista antaa lausunto suunnitelman valmistelun alkuvaiheessa sekä lausuntokierrosvaiheessa. Tarvittaessa ilmastoneuvosto voisi antaa samaan suunnitelmaan liittyen useammankin lausunnon valmistelun eri vaiheissa. Ilmastoneuvosto voisi halutessaan antaa lausuntoja myös muista ilmastopolitiikkaan liittyvistä asioista, kuten arktisista kysymyksistä. Samoin ilmastoneuvosto voisi suorittaa muita tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä, jotka liit-

tyvät ilmastonmuutokseen sekä saamelaisten oikeuksiin ja kulttuuriin. Tämän kautta vahvistettaisiin vuoropuhelua viranomaisten, tiedeyhteisön ja saamelaisten välillä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi, että saamelaisen ilmastoneuvoston jäsenelle voitaisiin maksaa tehtävän hoitamisesta kohtuullinen palkkio. Palkkio voisi olla esimerkiksi vuosikohtainen.

Pykälän 3 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ilmastoneuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja muista ilmastoneuvoston toimintaa koskevista menettelyistä sekä ilmastoneuvoston jäsenten valinnasta, toimikaudesta ja palkkioista. Jäsenten valinta kattaisi myös jäsenten esittämismenettelyn.

22 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Laki tulisi voimaan 1.7.2022. Samalla kumottaisiin voimassa oleva ilmastolaki.

23 §. Siirtymäsäännökset. Pykälässä säädettäisiin siirtymäsäännöksistä. Ensinnäkin säädettäisiin ensimmäisen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman hyväksymisen aikataulusta. Siirtymäsäännöksen mukaan ensimmäinen uuden ilmastolain mukainen 9 §:ssä tarkoitettu pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma olisi hyväksyttävä viimeistään vuonna 2025. Valtioneuvosto ei ole hyväksynyt ilmastolain mukaista pitkän aikavälin suunnitelmaa ilmastolain voimassa olon aikana. Voimassa oleva ilmastolaki tuli voimaan vuonna 2015 ja kyseisen lain 7 §:n mukaan valtioneuvoston tulee hyväksyä pitkän aikavälin suunnitelma vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Tätä aikataulua olisi tarkoituksenmukaista noudattaa myös uuden lain voimaantullessa. Käytännössä suunnitelma tulisi hyväksyä vuoden 2025 loppuun mennessä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muiden suunnitelmien kuin pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimisen aikataulusta. Esityksen 10—12 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien laatimisen aikajänne olisi sidottu vaalikausiin. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma olisi hyväksyttävä kerran vaalikaudessa, kun taas sopeutumissuunnitelma ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma olisi hyväksyttävä vähintään joka toinen vaalikausi. Siirtymäsäännöksen mukaan 11 §:ssä tarkoitettu keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma olisi hyväksyttävä ensimmäisen kerran tämän lain voimaantulon jälkeen alkavan vaalikauden aikana eli käytännössä vaalikaudella 2023—2027. Uuden ilmastolain mukainen sopeutumissuunnitelma (10 §) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (12 §) olisi hyväksyttävä ensimmäisen kerran viimeistään uuden lain voimaantulon jälkeen alkavan toisen vaalikauden aikana eli käytännössä viimeistään vaalikaudella 2027—2031. Käytännössä ennen tämän lain voimaantuloa hyväksytyt ilmastosuunnitelmat olisivat voimassa ja niitä sovellettaisiin, kunnes uuden lain nojalla annettavat vastaavat ilmastosuunnitelmat olisi hyväksytyt. Myös tämän lain voimaan tullessa valmisteilla olevat ilmastosuunnitelmat olisivat sen jälkeen, kun ne on hyväksytyt, voimassa ja niitä sovellettaisiin, kunnes tämän lain nojalla annettavat vastaavat ilmastosuunnitelmat olisi hyväksytyt. Momentin lopussa olisi vielä sopeutumissuunnitelmaa ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa koskeva säännös, jonka mukaan 10 ja 12 §:ssä tarkoitettu arviointi olisi tehtävä ensimmäisen kerran uuden lain voimaantulon jälkeen alkavan vaalikauden aikana eli käytännössä vaalikaudella 2023—2027. Mikäli kyseisellä vaalikaudella kuitenkin hyväksyttäisiin sopeutumissuunnitelma (10 §) tai maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (12 §), ei olisi velvoitetta tehdä kyseisen ilmastosuunnitelman osalta arviointia vielä vaalikaudella 2023—2027.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sellaisista suunnitelmista, joiden valmistelu on kesken tämän lain voimaan tullessa. Tällaisen suunnitelman valmisteluun ja sisältöön voitaisiin soveltaa tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Uuden ilmastolain valmistelun aikana on aloitettu ensimmäisen ilmastolain mukaisen sopeutumissuunnitelman valmistelu ja suunnitelman on tarkoitus valmistua talvella 2022—2023. Näin ollen se todennäköisesti valmistuisi uuden ilmastolain voimaantulon jälkeen. Käytännössä se tarkoittaa, että kyseinen suunnitelma

laadittaisiin voimassa olevan ilmastolain sisältövaatimusten ja valmisteluvaiheen menettelyvaatimusten mukaisesti. Muilta osin uuden ilmastolain sääntely, kuten raportointia ja seuranta koskeva sääntely, koskisi myös tätä suunnitelmaa. Näin ollen sopeutumissuunnitelma tulisi esimerkiksi antaa selontekona eduskunnalle ehdotetun 15 §:n mukaisesti. Myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valmistelu on aloitettu voimassa olevan ilmastolain aikana ja se on tarkoitus antaa keväällä 2022 eli todennäköisesti ennen uuden ilmastolain voimaantuloa. Mikäli kyseisen suunnitelman valmistelun aikataulu myöhästyisi, myös keskipitkän aikavälin suunnitelmaa koskisi tämän momentin sääntely.

Siirtymäsäännöksissä todettaisiin lisäksi se, että uuden ilmastolain mukaista raportointia ja seuranta koskevaa sääntelyä (3 luku) sovelletaan myös tämän lain voimaan tullessa voimassa oleviin ilmastopolitiikan suunnitelmiin. Näin ollen esimerkiksi ilmastovuosikertomusta koskeva sääntely koskisi kaikkien niiden suunnitelmien alaa, joista ilmastovuosikertomuksesta koskevassa säännöksessä (18 §) säädetään, vaikka niiden osalta ei olisikaan annettu uuden ilmastolain mukaista suunnitelmaa. Käytännössä ministeriöt esimerkiksi toimittaisivat ilmastovuosikertomusta varten tiedot omalta hallinnonalaltaan ympäristöministeriölle. Uuden lain mukaiset raportointia ja seuranta koskeva säännökset soveltuisivat myös sellaiseen suunnitelmaan, jota ei ole laadittu kumottavan lain nojalla. Tällainen suunnitelma voisi olla esimerkiksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma, josta ei säädetä voimassa olevassa ilmastolaissa. Maankäyttösektorin suunnitelman valmistelu on käynnissä ja se todennäköisesti valmistuu alkuvuodesta 2022 eli ennen uuden ilmastolain voimaantuloa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esitykseen sisältyy kaksi säännösehdotusta, joilla valtioneuvosto valtuutettaisiin antamaan asetuksella tarkempia, lakia täydentäviä säännöksiä. Suomen ilmastopaneelia koskevan ehdotetun 20 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että jatkossakin olisi mahdollista antaa tarkempia säännöksiä ilmastopaneelin tehtävistä ja kokoonpanosta. Lisäksi tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa muista ilmastopaneelin toimintaa koskevista menettelyistä sekä ilmastopaneelin jäsenten valinnasta, toimikaudesta ja tehtävistä. Toinen asetuksenantovaltuus koskisi saamelaista ilmastoneuvostoa. Ehdotetun 21 §:n 3 momentin nojalla voitaisiin valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja muista ilmastoneuvoston toimintaa koskevista menettelyistä sekä ilmastoneuvoston jäsenten valinnasta, toimikaudesta ja palkkioista.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.7.2022. Samalla kumottaisiin voimassa oleva ilmastolaki, joka on annettu vuonna 2015.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lain 2 §:ssä tarkoitettu hiilineutraaliustavoite ja muut päästövähennystavoitteet arvioidaan vuonna 2025. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa uusin tieteellinen tieto, teknologian kehitys, muiden maiden päästösitoumukset ja mahdollisuudet kansainvälisten joustojen käyttöön sekä päästövähennystoimenpiteiden kustannustehokkuus. Arvioinnin perusteella tavoitteita voidaan tarkistaa ja mahdollisia joustoja hyödyntää siten, että varmistetaan kustannustehokkaan ja alueellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisen siirtymän toteutuminen.

Lisäksi lain toimivuutta ja vaikutuksia tullaan seuraamaan tarvittaessa erillisin arviointihankkein lain voimaantulon jälkeen. Arvioinnin keskeisiä teemoja voisivat olla lain uusien tavoittei-

den vaikuttavuus, toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset, ilmastolain suhde nopeasti kehittyvään EU:n lainsäädäntöön sekä lakiin esitetyt uudet elementit kuten maankäyttösektorin suunnitelma osana suunnittelujärjestelmää. Ilmastolain kannalta keskeistä olisi seurata jatkossa myös muiden lakien valmistelua ja ilmastokysymysten käsittelyä niissä. Lisäksi tarkoituksena olisi viestiä ilmastolaista ja mahdollisesti myös järjestää koulutusta esimerkiksi esitykseen sisältyvään saamelaisien oikeuksien kokonaisuuteen liittyen.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksen 14 §:n 1 momentissa viitattaisiin saamelaiskäräjälain 9 §:n säännökseen. Saamelaiskäräjälain muuttamista valmistellaan parhaillaan ja siinä yhteydessä tarkastellaan myös nykyistä 9 §:ää (kts. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja 2021:21). Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteeseen liittyvästä menettelystä säädettäisiin jatkossa 9 §:n sijaan ehdotetussa 9 b §:ssä. Tämä vaikuttaisi ehdotetun ilmastolain 14 §:n 1 momentin säännösviittaukseen. Mikäli saamelaiskäräjälain 9 §:n muuttamista koskeva esitys hyväksyttäisiin toimikunnan mietinnössä ehdotetussa muodossa, tulisi tämän esityksen 14 §:n 1 momentissa ehdotettu viittaus saamelaiskäräjälain 9 §:ään muuttua viittaukseksi kyseisen lain 9 b §:ään.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen sisältyy uusia tehtäviä, jotka lisäävät viranomaisten voimavaratarpeita maa- ja metsätalousministeriössä, ympäristöministeriössä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (kts. jakso 4.2.5).

Uudet maankäyttösektorin suunnitelmaa sekä sopeutumissuunnitelmaa koskevat tehtävät aiheuttaisivat pysyviä voimavaratarpeita maa- ja metsätalousministeriön henkilöstöresursseihin 5 henkilötyövuoden (500 000 euroa) ja lisäksi rahoitukseen 1 000 000 euron verran.

Uudet ilmastovuosikertomusta, keskipitkän aikavälin suunnitelmaa sekä saamelaista ilmastoneuvostoa koskevat velvoitteet aiheuttavat ympäristöministeriölle pysyvää voimavaratarvetta henkilöstöresursseihin 1 henkilötyövuoden (100 000 euroa) ja lisäksi rahoitukseen 400 000 euron verran.

Lisäksi maankäyttösektoria ja sopeutumista koskevat muutokset aiheuttavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten henkilöstöresursseihin 12 henkilötyövuoden (1 200 000 euroa) voimavaratarpeen.

Vuoden 2022 voimavaratarve muodostuisi saamelaista ilmastoneuvostoa koskevasta määrärahasta (200 000 e) ympäristöministeriölle. Muilta osin määrärahatarpeet kohdistuisivat vuodesta 2023 eteenpäin.

Määrärahoista linjataan tarkemmin osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Yleistä

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ilmastomuutos on maailmanlaajuisella tasolla vakavasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista uhkaava ilmiö. Ilmastolain voidaan tällöin katsoa kokonaisuutena toteuttavan omalta osaltaan perustuslain 22 §:ssä tarkoitettua julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien edistämismääräystä. Erityisesti ilmastolain kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti sekä saamelaiden oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva perustuslain 17 §:n 3 momentti. Ehdotettavalla sääntelyllä voidaan nähdä merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä turvattuna yhdenvertaisuuden ja 14 §:n 4 momentissa säädetyn osallistumisoikeuden kannalta. Näitä oikeuksia käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Lisäksi esityksen voidaan katsoa liittyvän välillisesti perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan ja 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen. Ehdotettu laki ei kuitenkaan suoraan vaikuta näiden oikeuksien toteutumiseen. Mahdolliset vaikutukset omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen konkretisoituisivat vasta lain nojalla laadittavien suunnitelmien ja niissä esitettyjen toimien myötä.

Perusoikeuksia koskevien säännösten lisäksi esityksellä voidaan katsoa olevan yhteys perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyyn kansanvallan sääntökehykseen, perustuslain 44 §:n mukaiseen valtioneuvoston selontekoa koskevaan sääntelyyn sekä perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuun eduskuntakertomusmenettelyyn.

12.2 Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Ehdotetulla ilmastolakiin pyrittäisiin hillitsemään ilmastomuutosta ja edistämään ilmastomuutoksen sopeutumista, ja siinä asetettaisiin velvoitteita valtion viranomaisille. Voidaan katsoa, että laki kokonaisuudessaan liittyy perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ympäristöperusoikeuden turvaamiseen. Erityisesti voidaan katsoa, että entistä tiukemmat ilmastotavoitteet, joista säädetäisiin lain 2 §:ssä, edistäisivät ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Ympäristöperusoikeuden toteuttaminen ehdotetun ilmastolain mukaisella tavalla olisi linjassa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Ihmisoikeustuomioistuin on ympäristönsuojeluun liittyvissä tapauksissa todennut, että ihmisoikeussopimuksen 2 ja 8 artiklojen positiivisten toimintavelvoitteiden noudattaminen edellyttää sopimusvaltioilta riittävää sääntelyä ja viranomaisvalvontaa (*Giacomelli v. Italia* (nro 59909/00) 2.11.2006 ja *Tătar v. Romania* (nro 67021/0) 27.1.2009). Ehdotettu ilmastolaki toteuttaisi näitä vaatimuksia ilmastopolitiikan saralla.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös on tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Tämän taustalla on ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (HE 101/1998 vp, PeVL 38/1998 vp, s. 2). Ilmastomuutoksen hillitsemisessä voidaan katsoa olevan erityisen vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, sillä ilmastomuutoksen eteneminen ja maapallon keskilämpötilan kohoaminen ovat uhka maapallon tulevaisuudelle ja siitä kärsisivät erityisesti tulevat sukupolvet. Tästä näkökulmasta ilmastomuutos koskettaa erityisen paljon nykyisiä lapsia ja nuoria sekä vielä syntyvät-

tömiä sukupolvia. Taustalla on ajatus, että ihmisellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon ja ympäristön kanssa. Oikeus kehitykseen tulisi perustuslain kohdan perusteluiden mukaan toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon (HE 309/1993 vp, s. 20). Ilmastonmuutoksen yhteydessä korostuu näistä tulevien sukupolvien oikeuksista huolehtiminen ja sen voidaan nähdä olevan yksi ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän tehtävistä.

Perustuslain 20 §:n 1 momentissa ilmaistaan luonnon ja sen monimuotoisuuden sekä kulttuuriperinnön itseisarvo. Samalla perustuslain säännös avautuu myös sivistyksellisten oikeuksien suuntaan, sillä säännös kattaa myös kulttuuriperinnön ja ilmastonmuutoksen voidaan perustellusti nähdä uhkaavan myös monia kulttuuriperintöön kuuluvia tärkeitä arvoja.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Säännöksessä asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite. Ehdotetulla ilmastolaille säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnitelmista, joiden laatiminen olisi ministeriöiden vastuulla. Samoin ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin valtion viranomaisten velvollisuudesta edistää toiminnassaan lain tavoitteiden ja lain nojalla laadittujen suunnitelmien toteutumista. Sekä ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisvelvollisuuden että valtion viranomaisia koskevan edistämismahdollisuuden voidaan katsoa olevan merkityksellisiä julkisen vallan ympäristöä koskevan toimintavelvoitteen kannalta.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoitteen on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimeliansiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Voimassa oleva ilmastolaki sisältää yleisön osallistumista koskevaa sääntelyä. Tätä osallistumiseen liittyvää sääntelyä esitetään täsmennettäväksi ja yleisön osallistumismahdollisuuksia laajennettavaksi. Ilmastolain mukaisia suunnitelmia valmisteltaessa yleisölle olisi varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnoksiin ja esittää niistä mielipiteensä. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tahoja, joilta olisi pyydettävä suunnitelmaluonnoksesta lausunto. Jatkossa vuosikertomuksesta olisi tiedotettava yleisölle riittävästi, millä pyritään parantamaan yleisön tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia. Ehdotettu ilmastolaki turvaisi näin ollen osaltaan myös perustuslain 20 §:n 2 momentin osallistumista koskevaa sääntelyä edistäen samalla muun muassa sananvapautta ja asiakirjajulkisuutta.

Voidaan katsoa, että ilmastolain osallistumista koskeva sääntely toteuttaisi myös perustuslain 2 §:n 2 momentin periaatetta, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen ja sitä myötä vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolain yhtenä keskeisenä sisältönä on säätää juuri ympäristöllisen demokratian ja osallisuuden toteuttamisesta ilmastopolitiikan suunnitteluun ja raportointiin liittyvissä prosesseissa. Samoin esityksellä on yhteys myös perustuslain 14 §:n 4 momentin säännökseen, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

12.3 Saamelaisien oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisien oikeuksia edistettäisiin esityksessä useissa eri säännöksissä ja esitys turvaa osaltaan 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuja saamelaisien oikeuksia alkuperäiskansana. Voimassa olevaan ilmastolakiin ei sisälly saamelaisien oikeuksia koske-

vaa sääntelyä, joten esityksessä tehdään tältä osin perusteellinen uudelleentarkastelu. Saamelaisien oikeuksien turvaaminen olisi tärkeää ilmastolaissa, sillä ilmastonmuutos etenee nopeammin pohjoisilla leveysasteilla eli muun muassa saamelaisten kotiseutualueella, ja ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat erityisellä tavalla saamelaisiin. Lisäksi komitea, joka valvoo YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimusta (TSS-komitea), on suositellut Suomea tekemään vaikutusten arviointia nykyisistä laeista saamelaisten oikeuksien näkökulmasta sekä ryhtymään tarvittaviin lakimuutoksiin saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi. TSS-komitea kehotti Suomea myös vahvistamaan saamelaisten asemaa alkuperäiskansana ja turvaamaan heidän osallistumisoikeutensa kansainvälisen sääntelyn mukaisesti (TSS-komitea, 5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7, kohta 51).

Saamelaisia koskevalla perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65). YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976, KP-sopimus) 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy. Saamelainen kulttuuri ja perinteiset elinkeinot ovat kytköksissä arktiseen luontoon, mihin ilmastonmuutos erityisen paljon vaikuttaa. Näin ollen ilmastolainsäädännöllä ja erityisesti ilmastonmuutokseen sopeutumisella on yhteys myös saamelaisten elinkeinojen harjoittamiseen.

Ehdotetun ilmastolain 2 §:ssä säädettäisiin lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteeksi turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tätä tukisi erityisesti ehdotettu 14 §, joka koskee saamelaiskulttuurin edistämistä. Siinä veloitettaisiin suunnitelmien valmistelussa ottamaan huomioon saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän lisäksi suunnitelmien valmistelun yhteydessä olisi neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa. Ehdotetun 14 §:n 2 momenttiin sisältyisi viittaus kolttalain sääntelyyn ja sen huomioon ottamiseen suunnitelmien valmistelussa. Voidaan katsoa, että ehdotetun tavoitepykälän ja saamelaisten oikeuksia koskevan edistämispykälän sääntely luovat suunnittelujärjestelmälle hyvät lähtökohdat perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettujen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle ilmastopolitiikassa. Lisäksi ehdotettu sääntely noudattaisi YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 10 artiklaa sekä YK:n ihmisoikeuskomitean oikeuskäytäntöä liittyen tehokkaan osallistumisen turvaamiseen (*Angela Poma Poma v. Peru*, 1457/2006).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uudesta saamelaisesta ilmastoneuvostosta, joka olisi riippumaton asiantuntijaelin. Saamelainen ilmastoneuvosto asetettaisiin suunnitelmien valmistelun tueksi. Ilmastoneuvoston toiminnassa huomioitaisiin mahdollisuus saamen kielen käyttämiseen ja ilmastoneuvostossa olisi edustettuna myös saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita. Samoin saamelaisten oikeuksia vahvistettaisiin suunnittelujärjestelmää koskevassa kuulemismenettelyssä, sillä jatkossa suunnitelmien valmistelussa lausunto olisi pyydettävä myös saamelaiskäräjiltä, kolttien kyläkokoukselta ja saamelaiselta ilmastoneuvostolta.

Saamelaisten osallistumisen osalta viimeisimmät YK:n ihmisoikeuskomitean suositukset Suomelle KP-sopimuksen täytäntöönpanosta ovat maaliskuulta 2021 (CCPR/C/FIN/CO/7). Ihmisoikeuskomitea muun muassa suosittelee arvioimaan uudelleen ne nykyiset säädökset, politiikat ja käytännöt, joilla säännellään saamelaisten oikeuksiin ja etuihin mahdollisesti vaikuttavaa toimintaa, kuten kehityshankkeita ja kaivosteollisuuden toimintaa, varmistaakseen käytännössä tarkoituksenmukaiset neuvottelut saamelaisten kanssa heidän vapaan ja tietoon perustuvan enakkosuostumuksensa hankkimiseksi. Samoin YK:n ihmisoikeuskomitea on KP-sopimuksen

nojalla ilmaissut huolensa saamelaisten puutteellisista osallistumismahdollisuuksista ja rajallisesta päätöksentekovallasta maa- ja luonnonvarakysymyksissä (loppupäätelmät Suomen määraaikaisraporttiin 22.8.2013, CCPR/C/FIN/CO/6). Myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa kansainvälistä yleissopimusta valvova komitea esitti vuonna 2017 Suomelle antamisaan suosituksissa (CERD/C/FIN/CO/23) huolensa siitä, ettei saamelaisten oikeuksia perinteisiin maa-alueisiinsa suojella riittävästi ja ettei saamelaisiin vaikuttavissa hallituksen toimissa noudateta johdonmukaisesti vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta.

Kaiken kaikkiaan lakiehdotusten voi katsoa turvaavan ja voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna huomattavasti vahvistavan saamelaisten oikeuksia koskevan perustuslain 17 §:n 3 momentin toteutumista. Esityksessä on huomioitu myös YK:n valvontaelinten kannanotot ja suositukset liittyen saamelaisten oikeuksiin ja osallistumiseen heihin vaikuttavaan päätöksentekoon.

12.4 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä osoitetaan, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena (HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7).

Ehdotetussa ilmastolaissa täsmennettäisiin yleisön oikeutta osallistua suunnitelmien valmisteluun. Jatkossa yleisön mahdollisuutta tutustua suunnitelmaluonnokseen ja esittää siitä mielipiteensä ei olisi rajattu vain kirjalliseen muotoon, kuten voimassa olevassa ilmastolaissa. Tämä mahdollistaisi yhdenvertaisemman mahdollisuuden esimerkiksi lapsille ja vammaisille henkilöille esittää mielipiteensä suunnitelmaluonnoksesta.

Yleisön osallistumismahdollisuuden laajentaminen olisi linjassa myös Århusin sopimuksessa edellytettyjen lausuntotapojen kanssa. Lausuntotapojen monipuolistaminen vammaisten henkilöiden ja lasten osallistamiseksi olisi linjassa myös YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) 21 artiklan sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 12, 13 ja 17 artiklan kanssa. Lisäksi kirjaus tukisi ikääntyneiden henkilöiden osallistumista YK:n suositusten mukaisesti.

12.5 Valtioneuvoston selonteko

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi voimassa olevan ilmastolain selontekomenettelyä koskevaa sääntelyä. Ehdotetun 15 §:n mukaan jatkossa kaikki laissa tarkoitetut ilmastopolitiikan suunnitelmat olisi erikseen saatettava eduskunnan arvioitavaksi ja annettava selontekoina. Näin ollen myös esityksessä ehdotettu uusi maankäyttösektorin suunnitelma annettaisiin eduskunnalle selontekona. Voimassa olevan ilmastolain mukaan selontekoina annetaan pitkän aikavälin suunnitelma ja keskipitkän aikavälin suunnitelma. Lisäksi voimassa olevan ilmastolain mukaan pitkän aikavälin suunnitelman selontekoon sisällytetään tarvittaessa tiedot sopeutumis suunnitelmasta. Vuonna 2015 annetun ilmastolain nojalla on tähän mennessä annettu vain yksi suunnitelma selontekona eduskunnalle eli selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuonna 2017.

Voimassa olevan ilmastolain hallituksen esityksen perusteluissa on perusteellisesti kuvailtu lakisääteistä selontekomenettelyä ja sen suhdetta perustuslakiin (HE 82/2014 vp, s. 47—48). Perusteluissa katsotaan, että ilmastopolitiikan erityisluonteesta ja ilmastomuutoksen syvällisestä vaikutuksesta useilla yhteiskunnan aloilla seuraa, että eduskunnan osallistuminen ilmastopolitiikan suunnitteluun olisi asianmukaista.

Perustuslain 44 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Perustuslakivaliokunta on kahdessa lausunnossaan (PeVL 5/2004 vp ja PeVL 37/2006 vp) katsonut, että valtioneuvoston lakisääteinen velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko soveltuu äärimmäisen huonosti perustuslain mukaiseen valtioneuvoston oma-aloitteiseen tiedonanto- ja selontekomenettelyyn, ja suosittanut tätä tarkoittavien säännösten poistamista käsiteltävinä olleista lakiehdotuksista. Lausuntojen mukaan on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta selvästi luontevampaa, että tällainen velvoite on laadultaan poliittinen ja perustuu eduskunnan vastauksessaan ilmaisemaan tahtoon. Lakisääteistä selontekovelvollisuutta ei ole kuitenkaan pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa voimassa olevan ilmastolain hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä ilmastolain mukaiseen lakisääteiseen selontekomenettelyyn (PeVL 43/2014 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta toistaa edellä mainituissa lausunnoissa esittämänsä näkemyksen, jonka mukaan valtioneuvostolle lailla säädettävä velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko soveltuu huonosti perustuslain 44 §:n mukaiseen tiedonanto- ja selontekomenettelyyn, joka on tarkoitettu valtioneuvoston omaan aloitteeseen ja harkintaan perustuvaksi keinoksi saattaa tärkeänä pitämänsä kysymys eduskunnan keskusteltavaksi ja arvioitavaksi. Valiokunta katsoo kuitenkin, että ilmastolakiehdotuksen yhteydessä on esitettävissä sellaisia, erityisesti ilmastomuutokseen ja sen yhteiskunnalliseen merkitykseen kytkeytyviä painavia syitä, jotka puoltavat selontekomenettelyä tapana kytkeä eduskunta mukaan ilmastopolitiikan linjauksia koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sääntely ei siten muodostu perustuslain vastaiseksi.

Ilmastomuutoksen aiheuttamien uhkien vakavoitumisen ja sen torjunnan ja siihen sopeutumista koskevien toimien painoarvon kasvettua, on nykyisin vuoden 2014 arviointia enemmän perusteita ilmastolaissa säädettävälle lakisääteiselle selontekomenettelylle. Näin ollen perusteet selontekomenettelyn käyttämiselle ovat vahvistuneet. Voidaan siten katsoa, että esityksessä ehdotetut selontekomenettelyä koskevat täsmennykset ovat tarkoituksenmukaisia. Samoin voidaan jatkossakin pitää ilmastolain kannalta selontekoon perustuvaa menettelyä soveliaana tapana eduskunnalle seurata ja vaikuttaa ilmastopolitiikkaan, kun otetaan huomioon ilmastoasioiden luonne ja yhteiskunnallinen merkitys. On tärkeää, että eduskunta pääsee vaikuttamaan ilmastopoliittiseen päätöksentekoon. Näin ollen eduskunnan kytkeminen ilmastoasioiden suunnittelu- ja seurantajärjestelmään selontekomenettelyn kautta vastaisi eduskunnalle perustuslain 2 §:n mukaan kuuluvaa asemaa ylimpänä valtioelimenä.

12.6 Eduskunnalle annettavat kertomukset

Perustuslain 46 §:ssä säädetään eduskunnalle annettavista kertomuksista. Sen mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiotalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnalle annettavista muista kuin 1 momentissa tarkoitettusta kertomuksesta voidaan säätää perustuslain lisäksi myös tavallisella lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

Ehdotetussa 18 §:ssä säädettäisiin ilmastovuosikertomuksesta, jonka valtioneuvosto toimittaisi kalenterivuositain eduskunnalle. Voimassa olevaan ilmastolakiin verrattuna ilmastovuosikertomusta koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi, erityisesti koskien vuosikertomuksen sisältöä. Täsmennystarpeeseen ovat johtaneet aikaisempien ilmastovuosikertomusten yhteydessä eduskunnan antamat lausumat koskien ilmastovuosikertomuksen kehittämistä.

Perustuslaki tai eduskunnan työjärjestys eivät määrittele, mitä niissä tarkoitetaan kertomuksilla, joiden antamisesta eduskunnalle voidaan säätää lailla. Eduskunnalle annettavat kertomukset ovat vakiintuneesti kohdistuneet jo toteutuneeseen viranomaistoimintaan tai lainsäädännön vaikutuksia koskevaan kehitykseen. Ehdotettavaan ilmastolain 18 §:n mukaiseen ilmastovuosikertomukseen sisältyisi muun muassa päästöjen ja poistumien kehitystä koskevia tietoja, arvio toimien riittävydestä ja mahdollisesta lisätoimien tarpeesta sekä tietoja suunnitelmiin sisältyvien tavoitteiden toteutumisesta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Ilmastolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään tavoitteet ja puitteet Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle. Lain tarkoituksena on:

- 1) tehostaa ja sovittaa yhteen ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelua ja täytäntöönpanon seurantaa;
- 2) vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun.

2 §

Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet

Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että:

- 1) ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen;
- 2) ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökaupparektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilmakehään vähentyvät vuoteen 2030 mennessä vähintään 60 prosenttia ja vuoteen 2040 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990;
- 3) ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökaupparektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilmakehään vähentyvät vuoteen 2050 mennessä vähintään 90 prosenttia, mutta pyrkien tasoon 95 prosenttia verrattuna vuoteen 1990; ja
- 4) kansallisin toimin sopeudutaan ilmastonmuutokseen edistämällä ilmatoriskien hallintaa ja ilmastokestävyyttä.

Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on myös varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaa, nielujen vahvistamista sekä sopeutumista koskevien velvoitteiden täyttyminen. Jos Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainittuja tiukempia kasvihuonekaasujen päästöjä tai poistumia koskevia tavoitteita, 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden on perustuttava niihin.

Lisäksi lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on:

- 1) varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys;

2) turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

3 §

Sovellettamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa.

Päästökauppasektoriin kuuluvista kasvihuonekaasujen päästöistä ja toimista niiden vähentämiseksi säädetään päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010) ja Kioton mekanismien käytöstä annetussa laissa (109/2007).

4 §

Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon

Tämän lain nojalla laaditut suunnitelmat on, noudattaen mitä niistä muissa laeissa erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöihin ja poistumiin vaikuttavista ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevista toimista.

5 §

Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet

Valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan tämän lain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista.

6 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kasvihuonekaasulla* hiilidioksidia, metaania, typpioksiduulia, fluorihiihivetyjä, perfluorihiihivetyjä, rikkiheksafluoridia, typpitrifluoridia ja muita ilmakehän luonnollisia ja ihmisen toiminnan aiheuttamia kaasumaisia ainesosia, jotka ottavat vastaan ja lähettävät edelleen infrapunasäteilyä;

2) *ilmastonmuutoksella* sellaista muutosta ilmastossa, joka aiheutuu maapallon ilmakehän koostumusta suoraan tai välillisesti muuttavasta ihmisen toiminnasta ja joka ylittää ilmaston luonnollisen vaihtelun vertailukelpoisten ajanjaksojen kuluessa;

3) *ilmastonmuutoksen hillitsemisellä* ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen syntymisen ja niiden ilmakehään pääsemisen estämistä, nielujen vahvistamista sekä muuta ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämistä tai poistamista;

4) *ilmastonmuutokseen sopeutumisella* toimia, joilla varaudutaan ja mukaudutaan ilmastonmuutokseen ja sen vaikutuksiin sekä toimia, joiden avulla voidaan hyötyä ilmastonmuutokseen liittyvistä vaikutuksista;

5) *kansallisella kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmällä* energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 663/2009 ja (EY) N:o 715/2009, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 94/22/EY, 98/70/EY, 2009/31/EY, 2009/73/EY, 2010/31/EU, 2012/27/EU ja 2013/30/EU, neuvoston direktiivien 2009/119/EY ja (EU) 2015/652 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o

525/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 2 artiklan 12 kohdassa tarkoitettua kansallista inventaariojärjestelmää;

6) *kansallisella politiikkatoimien raportointijärjestelmällä* 5 kohdassa mainitun asetuksen 2 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua politiikkojen, toimenpiteiden ja ennusteiden järjestelmää;

7) *päästökauppasektorin päästöillä* päästökauppalain 2—5 §:ssä tarkoitettuja mainitun lain soveltamisalaan kuuluvia päästöjä ja lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja mainitun lain soveltamisalaan kuuluvia päästöjä;

8) *taakanjakosektorin päästöillä* sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021—2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi, sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kasvihuonekaasupäästöjä;

9) *maankäyttösektorilla* kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä käytettävän maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektorin mukaisia maankäyttöluokkia:

- a) metsämaa;
- b) viljelysmaa;
- c) ruohikkoalueet;
- d) kosteikot;
- e) rakennettu maa;
- f) muu maa;

10) *nielulla* prosessia, toimintaa tai mekanismia, joka sitoo kasvihuonekaasun, aerosolin tai kasvihuonekaasun esiasteen ilmakehästä;

11) *poistumalla* sitä määrää kasvihuonekaasuja, jonka nielu sitoo ilmakehästä tietyssä ajassa.

2 luku

Suunnittelujärjestelmä

7 §

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä

Tämän lain mukainen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä muodostuu seuraavista ilmastopolitiikan suunnitelmista:

- 1) pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma;
- 2) kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma;
- 3) keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma;
- 4) maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma.

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä määritetään kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen, nielujen vahvistamisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla.

8 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien yleiset vaatimukset

Ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja toimet on asetettava ilmastopolitiikan suunnitelmissa ajantasaisen tieteellisen tiedon perusteella siten, että otetaan huomioon ilmastomuutoksen eteneminen, sen todennäköiset myönteiset ja kielteiset vaikutukset, siihen liittyvät vaarat ja riskit sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden haitallisten vaikutusten rajoittamiseen.

Suunnitelmissa on esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täyttyminen. Suunnitelmien valmistelussa on lisäksi otettava huomioon:

- 1) kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot;
- 2) arviot kansainvälisen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä;
- 3) ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti;
- 4) ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevien toimien kustannustehokkuus;
- 5) kasvihuonekaasujen vähentämistä, nielujen vahvistamista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan teknologian taso ja kehitys;
- 6) suunnitelmien yhteensovittaminen tarvittavilta osin energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa;
- 7) suunnitelmien mahdolliset vaikutukset kotimaiseen ruokaturvaan;
- 8) suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen;
- 9) muut kuin 1—8 kohdassa tarkoitetut yhteiskunnan kehityksen kannalta olennaiset tekijät.

9 §

Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy vähintään kerran kymmenessä vuodessa pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman. Suunnitelmassa esitetään 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi seuraavat asiat:

- 1) taakanjako-, päästökauppa- ja maankäyttösektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehitystä koskevat skenaariot, jotka kattavat vähintään seuraavat 30 vuotta ja joissa otetaan huomioon kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen, nielujen vahvistaminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen;
- 2) 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun kasvihuonekaasujen vähennystavoitteeseen sekä 1 kohdassa tarkoitettuun nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista koskevaan tavoitteeseen perustuvat keskeiset toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot;
- 3) arvio kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysmenetelmien ja nielujen vahvistamismenetelmien pitkän aikavälin kehitysnäkymistä;
- 4) muut kuin 1—3 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset seikat.

10 §

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelman vähintään joka toinen vaalikausi. Sopeutumissuunnitelmassa esitetään 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi seuraavat asiat:

- 1) ajantasainen riski- ja haavoittuvuustarkastelu;
- 2) sopeutumisen hallinnonalakohtainen, hallinnonalojen rajat ylittävä ja alueellinen tarkastelu tarpeen mukaan;
- 3) toimet sopeutumisen tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvio niiden vaikuttavuudesta;
- 4) muut kuin 1—3 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset seikat.

Niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelmaa, on kuitenkin arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta.

11 §

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman. Suunnitelmassa esitetään 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi seuraavat asiat:

- 1) tavoite taakanjakosektorin kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä;
- 2) toimet, joilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia taakanjakosektorin kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään;
- 3) tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä;
- 4) arviot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä ja toimien vaikutuksista niihin;
- 5) muut kuin 1—4 kohdassa tarkoitettut tarpeelliset seikat.

Edellä 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tiedoissa ja arvioissa esitetään seuraavat asiat:

- 1) tiedot taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä vuodesta 1990;
- 2) tiedot päästökauppasektorin, taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä vuodesta 2005;
- 3) arvio taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen ja erikseen taakanjakosektorin päästöjen kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden aikana nykyisten toimien perusteella;
- 4) arvio taakanjakosektorin kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden aikana nykyisten ja uusien toimien perusteella;
- 5) muut kuin 1—4 kohdassa tarkoitettut tarpeelliset seikat.

12 §

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman vähintään joka toinen vaalikausi. Suunnitelmassa esitetään 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi seuraavat asiat:

- 1) tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä maankäyttösektorilla;
- 2) toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään ja poistumia kasvatetaan maankäyttösektorilla;
- 3) tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä;
- 4) arviot maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä ja toimien vaikutuksesta niihin;
- 5) muut kuin 1—4 kohdassa tarkoitettut tarpeelliset seikat.

Edellä 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tiedoissa ja arvioissa esitetään seuraavat asiat:

- 1) tiedot taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä vuodesta 1990;
- 2) tiedot maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä vuodesta 1990;
- 3) arvio maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden aikana nykyisten toimien perusteella;
- 4) arvio maankäyttösektorin kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—15 vuoden aikana nykyisten ja uusien toimien perusteella;
- 5) muut kuin 1—4 kohdassa tarkoitettut tarpeelliset seikat.

Niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta laatia suunnitelmaa, on kuitenkin arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuutta ja uusien toimien tarvetta.

13 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu

Edellä 9—12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa on yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnokseen sekä esittää siitä mielipiteensä. Lisäksi keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä sekä 20 §:ssä tarkoitettulta ilmastopaneelilta ja 21 §:ssä tarkoitettulta saamelaiselta ilmastoneuvostolta on pyydyttävä suunnitelmaluonnoksesta lausunto. Lausunto on pyydyttävä myös saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005). Suunnitelmien laatimisen yhteydessä myös niiden taloudelliset ja sosiaaliset sekä muut vaikutukset on selvitettävä tarpeellisessa määrin.

14 §

Saamelaiskulttuurin edistäminen

Edellä 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa otetaan saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän oikeuden turvaamiseksi viranomaisen on suunnitelmia valmisteltaessa neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa. Neuvotteluissa noudatetaan saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaista menettelyä.

Suunnitelmien valmistelussa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa (253/1995) säädetään kolttäväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

3 luku

Raportointi ja seuranta

15 §

Selonteko eduskunnalle

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteot hyväksymästään:

- 1) 9 §:ssä tarkoitettua pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta;
- 2) 10 §:ssä tarkoitettua kansallisesta ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmasta;
- 3) 11 §:ssä tarkoitettua keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta;
- 4) 12 §:ssä tarkoitettua maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta.

16 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta

Valtioneuvoston on seurattava 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastomuutok-

sen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitettut tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.

Valtioneuvoston on seurattava 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden riittävyttä ajantasaisen ilmastonmuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että tavoitteet täyttävät Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset velvoitteet.

Edellä 9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmiin sisältyvien päästö- ja poistumakehitysarvioiden toteutumista on seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaarijärjestelmässä vuosittain tuotettujen kasvihuonekaasupäästöjä koskevien tietojen perusteella. Lisäksi suunnitelmien seurannassa on huomioitava kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot.

Valtioneuvoston on tiedotettava seurannan tuloksista yleisölle.

17 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttaminen

Valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 9—12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia. Suunnitelmien muuttamisessa noudatetaan, mitä 13 ja 14 §:ssä säädetään suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, 9—12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia voidaan muuttaa myös niiden sisältämissä merkitykseltään vähäisissä tiedoissa ilmenneiden puutteiden johdosta. Tällaisen seikan muuttaminen voidaan suorittaa noudattamatta 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyjä.

18 §

Ilmastovuosikertomus

Valtioneuvosto antaa kalenterivuositain ilmastovuosikertomuksen eduskunnalle. Ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää:

- 1) tiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä;
- 2) arvio ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta;
- 3) tiedot 11 §:ssä tarkoitettuun keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta;
- 4) tiedot 12 §:ssä tarkoitettuun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästöjä ja poistumia koskevien tavoitteiden toteutumisesta;
- 5) 2 kohdassa tarkoitettujen nykyisten ja suunniteltujen toimien sekä 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien toteutumista koskevat tiedot;
- 6) tarvittavassa laajuudessa arvio 10 §:ssä tarkoitettuun sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien sopeutumistoimien riittävydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta hallinnonalakohtaisesti ja alueellisesti.

Ympäristöministeriön on tiedotettava yleisölle ilmastovuosikertomuksen antamisesta ja sen keskeisestä sisällöstä.

4 luku

Viranomaiset ja muut toimijat

19 §

Viranomaisten tehtävät

Kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden 9—12 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot 18 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta vastaa 9 §:ssä tarkoitettun pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta työ- ja elinkeinoministeriö, 10 §:ssä tarkoitettun kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö, 11 §:ssä tarkoitettun keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta ympäristöministeriö ja 12 §:ssä tarkoitettun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö.

Tämän lain mukaisten suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Kasvihuonekaasujen kansallisen inventaariojärjestelmän vastuuyksikkönä toimii Tilastokeskus.

20 §

Suomen ilmastopaneeli

Valtioneuvosto asettaa neljän vuoden määräajaksi kerrallaan Suomen ilmastopaneelin, joka on riippumaton tieteellinen asiantuntijaelin. Ilmastopaneelissa tulee olla edustus eri tieteenaloilta.

Ilmastopaneelin tehtävänä on tuottaa, koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ja tunnistaa tietotarpeita ilmastomuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta ilmastopolitiikan suunnittelua, toimeenpanoa, seurantaa ja päätöksentekoa varten. Näitä tehtäviä varten ilmastopaneeli antaa lausuntoja ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvistä ilmastopolitiikan asiakirjoista. Ilmastopaneeli voi tuottaa myös muita selvityksiä ja materiaaleja, joista se viestii tarpeen mukaan yleisölle ja päätöksentekijöille. Suomen ilmastopaneelin jäsenelle voidaan maksaa tehtävän hoitamisesta kohtuullinen palkkio.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmastopaneelin tehtävistä, kokoonpanosta ja muista ilmastopaneelin toimintaa koskevista menettelyistä sekä jäsenten valinnasta, toimikaudesta ja palkkioista.

21 §

Saamelainen ilmastoneuvosto

Edellä 9—12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun tueksi valtioneuvosto asettaa määräajaksi saamelaisen ilmastoneuvoston. Saamelaisessa ilmastoneuvostossa tulee olla edustettuna saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita ja edustus keskeisiltä tieteenaloilta.

Saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja 9—12 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista saamelaiskulttuurin edistämisen osalta. Saamelainen ilmastoneuvosto voi suorittaa myös muita ilmastomuutokseen sekä saamelaisten kulttuuriin ja oikeuksiin

liittyviä tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä. Saamelaisen ilmastoneuvoston jäsenelle voidaan maksaa tehtävän hoitamisesta kohtuullinen palkkio.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja muista ilmastoneuvoston toimintaa koskevista menettelyistä sekä ilmastoneuvoston jäsenten valinnasta, toimikaudesta ja palkkioista.

5 luku

Voimaantulo

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tällä lailla kumotaan ilmastolaki (609/2015).

23 §

Siirtymäsäännökset

Ensimmäinen 9 §:ssä tarkoitettu pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma on hyväksyttävä viimeistään vuonna 2025.

Edellä 11 §:ssä tarkoitettu keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma on hyväksyttävä ensimmäisen kerran tämän lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen vaalikauden aikana. Edellä 10 §:ssä tarkoitettu kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma ja 12 §:ssä tarkoitettu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on hyväksyttävä ensimmäisen kerran viimeistään tämän lain voimaantulon jälkeen alkavan toisen vaalikauden aikana. Kuitenkin 10 §:n 2 momentissa ja 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu arviointi on tehtävä ensimmäisen kerran tämän lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen vaalikauden aikana, ellei kyseisen vaalikauden aikana hyväksytä 10 ja 12 §:ssä tarkoitettua suunnitelmaa.

Sellaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien, joiden valmistelu on kesken tämän lain voimaan tullessa, valmisteluun ja sisältöön sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain 3 lukua sovelletaan myös tämän lain voimaan tullessa voimassa oleviin ilmastopolitiikan suunnitelmiin.

Helsingissä 3.3.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Ympäristö- ja ilmastoministeri Emma Kari