

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ilmastolaki. Ilmastolailla luotaisiin pohja pitkäjänteisen ja johdonmukaisen ilmastopolitiikan suunnittelemiseen ja toteuttamiseen. Lailla asetettaisiin Suomen kansainvälisiin sopimuksiin, Euroopan unionin lainsäädäntöön ja poliittisiin sitoumuksiin perustuva kasvihuonekaasujen pitkän aikavälin päästövähennystavoite. Ilmastolailla turvattaisiin se, että ilmastopolitiikan suunnitelmat perustuisivat laajaan ja monipuoliseen tietopohjaan, eri osapuolille annettaisiin mahdollisuus esittää suunnitelmista näkemyksensä ja että ilmastopolitiikan seuranta olisi kattavaa ja riittävää.

Ilmastolaki ei pääsääntöisesti koskisi päästökaupan piirin kuuluvia päästöjä. Pitkän aikavälin päästövähennysvelvoite ja siihen liittyvä seuranta koskisivat kuitenkin kaikkia päästöjä. Ilmastolaki ei koskisi välittömästi muun lainsäädännön nojalla tapahtuvaa suunnittelua tai päätöksentekoa, ellei tästä ole muulla erikseen säädetty.

Ilmastolailla säädettäisiin ilmastopolitiikan keskipitkän ja pitkän aikavälin ilmastopoliittisista suunnitelmista, joilla pyritäisiin lain kattamalta osalta vähentämään kasvihuone-

kaasujen päästöjä ja tältä osin hillitsemään ilmastomuutosta. Lisäksi laissa säädettäisiin myös ilmastomuutoksen sopeutumis suunnitelmasta, jonka avulla pyritäisiin vahvistamaan valmiuksia varautua ja sopeutua ilmastomuutokseen.

Suunnitelmien valmistelun avoimuus pyritäisiin turvaamaan tarjoamalla laajat osallistumismahdollisuudet suunnitteluprosessiin.

Eduskunnan myötävaikutus ilmastopolitiikan muotoutumiseen taattaisiin lakisääteillä selontekomenettelyllä sekä eduskunnalle toimitettavan ilmastovuosikertomuksen avulla.

Suunnitelmien toteutumista eduskunta seuraisi saadessaan vuosittaisen kertomuksen päästökehityksestä, päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja tavoitteiden toteuttamisen mahdollisesti edellyttämistä lisätoimista.

Ilmastolaissa säädettäisiin myös ministeriöiden ilmastolain mukaisista tehtävistä.

Ilmastopolitiikassa tarvittavan riippumattoman tieteellisen tiedon turvaamiseksi asetettaisiin tieteellinen asiantuntijaelin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan .

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
1.1 Ilmastonmuutos ja sen vaikutukset.....	3
1.2 Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen.....	4
1.3 Suomen ilmastopolitiikan pääpiirteet.....	5
2 NYKYTILA.....	6
2.1 Lainsäädäntö.....	6
2.1.1 Ilmastonmuutokseen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyvä sääntely ja ohjaus eri hallinnonaloilla.....	6
2.1.2 Eräitä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä säädöksiä.....	8
2.2 Käytäntö.....	10
2.2.1 Nykyinen ilmastopolitiikan suunnittelukäytäntö.....	10
2.2.2 Ilmastopolitiikan seuranta- ja raportointikäytännöt.....	12
2.2.3 Viranomaistoiminta ilmastopolitiikassa.....	13
2.2.4 Ilmastopaneeli.....	14
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	14
2.3.1 Kansainväliset sopimukset.....	14
2.3.2 Euroopan unioni.....	15
2.3.3 Lainsäädäntö eräissä maissa.....	18
2.4 Nykytilan arviointi.....	22
2.4.1 Nykyisen ilmastopolitiikan suunnittelun arviointia.....	22
2.4.2 Kehittämistarpeet.....	23
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	24
3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot.....	24
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	26
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	28
4.1 Yleistä.....	28
4.2 Ilmasto- ja ympäristövaikutukset.....	28
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	28
4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	30
4.5 Taloudelliset vaikutukset.....	30
5 ASIAN VALMISTELU.....	31
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	31
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	32
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	33
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	33
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	43
3 VOIMAANTULO.....	43
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	43
LAKIEHDOTUS.....	46
Ilmastolaki.....	46

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus valmistelelee saatujen kokemusten ja selvitysten perusteella esityksen ja tekee erillisen päätöksen ilmastolain säätämisestä ohjaamaan päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä.

Ilmastolain säätäminen on tullut ajankohitaiseksi useasta syystä, joista keskeisin on ilmastomuutoksen entistä suurempi todennäköisyys ja muutosten syvyys ja laaja-alaisuus. Ilmastomuutoksen hillitseminen ja muutokseen varautuminen ja sopeutuminen vaikuttavat koko suomalaisen yhteiskuntaan.

Ilmastolain yleisenä tavoitteena olisi vahvistaa kansallista ilmastopolitiikkaa. Suomessa ei ole tällä hetkellä sellaista lainsäädäntöä, jonka pohjalta voitaisiin määrittellä yleisiä, kattavia ilmastopoliittisia tavoitteita ja seurata niiden toteutumista. Ilmastopolitiikan kannalta merkityksellistä lainsäädäntöä on jatkuvasti tullut lisää mutta nykytilanteelle on tunnusomaista lainsäädännön hajanaisuus ja sektorikohtaisuus. Ilmastolaissa säädettäisiin erityisesti ilmastopolitiikan suunnittelusta. Lakiin ei sisältyisi ns. aineellista lainsäädäntöä, vaan ilmastomuutokseen liittyvä yksityiskohtainen sääntely sisältyisi jatkossakin eri sektorien erityislainsäädäntöön. Ilmastolailla luotaisiin valtioneuvostolle ja valtion hallinnolle lakiin perustuva järjestelmä suunnitella, käyttöönottaa, seurata ja raportoida ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäviä toimia ja niiden vaikuttavuutta.

Euroopan unionin ilmastopolitiikan viimeaikainen kehitys on johtanut tarpeeseen tarkastella päästökaupan ulkopuolisten sektorien päästöjen kehitystä entistä tarkemmin. Ilmastolaki ja sen mukainen suunnittelujärjestelmä tarjoaisi tähän tarpeeseen tarvittavat työkalut. Ilmastopolitiikan perimmäisten tavoitteiden kannalta on olennaista, että voidaan asettaa tavoitteita sekä keskipitkälle että pitkälle aikavälille. Pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen sisällyttäminen lakiin loisi samalla perustan suunnitella ja toteuttaa tarvittavia toimia ilmastomuutoksen hillit-

semiseksi ja siihen sopeutumiseksi keskipitkällä ajanjaksolla.

Päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla viitataan Euroopan unionin lainsäädännössä muihin kuin päästökaupan piiriin kuuluviin toimialoihin, joista keskeisimpinä voidaan mainita liikenne, maatalous, rakennusten erillislämmitys, jätehuolto ja fluoratut kasvihuonekaasut eli niin sanotut F-kaasut. Jako päästökaupan ja sen ulkopuolisen sektorin välillä voi kuitenkin tulevaisuudessa muuttua.

1.1 Ilmastomuutos ja sen vaikutukset

Yhdistyneiden Kansakuntien ilmastomuutosta koskevassa puitesopimuksessa (SopS 61/1994, jäljempänä YK:n ilmastopöytäkirja) ilmastomuutos määritellään sellaiseksi muutokseksi ilmastossa, joka aiheutuu maapallon ilmaston koostumusta suoraan tai välillisesti muuttavasta ihmisen toiminnasta ja joka ylittää ilmaston luonnollisen vaihtelun vertailukelpoisen ajanjaksojen kuluessa. Ilmastopöytäkirjan yleistavoite on saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vaikiintuminen ilmakehässä sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä.

Syyskuussa 2013 hyväksytyssä hallitustenvälisen ilmastopaneelin (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) viidennen arviointiraportin I osassa todetaan, että ihmisen vaikutus ilmastosysteemiin näkyy jo selvästi. Kasvihuonekaasupäästöjen kokonaismäärä ilmakehässä on kasvanut tasaisesti ja kasvunopeus on entisestään kiihtymässä. Fossiilisten polttoaineiden käytöstä ja metsänhävityksestä johtuvat hiilidioksidipäästöt ovat ilmaston lämpenemisen pääasiallisin syy. Maapallon keskilämpötila on kohonnut selvästi. Viimeiset kolme vuosikymmentä ovat olleet maailmanlaajuisesti lämpimämpiä kuin aiemmat vuosikymmenet vuodesta 1850 alkaen. Valtaosa eli yli 90 prosenttia maapallon ilmastojärjestelmän lisääntyneestä lämpöenergian määrästä varastoituu meriin. Tämä ilmenee merten lämpenemisenä sekä merenpinnan kohoamisena. Hiilidioksidi liukee myös meriveteen ja aiheuttaa sen happamoitumista. Verrattain lieväkin happamoi-

tuminen voi olla monille lajiryhmille ongelmallista.

Suomen vuosittainen keskilämpötila on noussut noin asteen viimeisen 100 vuoden aikana. Lämpeneminen on ollut kevätkuukausina voimakkainta, lähes kaksi astetta. Kesät ja syksyt ovat lämmenneet lähes asteen ja talvet lähes puoli astetta. Suomen luonnossa on havaittu muutoksia kuten eteläisten lajien leviäminen pohjoiseen, mitä viittaa ilmastomuutoksen etenemiseen.

IPCC:n skenaarioarvioiden mukaan maapallon ilmasto lämpiää vuoteen 2100 mennessä vähintään noin 2 ja enimmillään jopa noin 5 astetta verrattuna esiteolliseen aikaan ellei merkittäviä päästövähennyksiä tehdä. Päästökemityksen hillintä ja sopeutuminen voivat merkittävästi vähentää ilmastomuutoksen riskiä, mutta kaikkia vaikutuksia ei voida estää. Hillintätoimien viivyttäminen vaikeuttaa alhaisten päästökemityspolkujen saavuttamista ja kasvattaa vakavien ilmastoriskien mahdollisuutta.

Suomen ilmasto lämpenee ja muuttuu saateisemmaksi. Lumi ja jääpeitteen määrän arvioidaan supistuvan vuosikymmenten kuluessa ja luonnossa havaitaan todennäköisesti monenlaisia muutoksia kuten lajien siirtymistä ja pohjoisiin olosuhteisiin sopeutuneiden lajien taantumista sekä elinympäristöjen muutoksia. Sään ääri-ilmiöiden ennakoitu yleistymisen aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja varautumistarpeita joskin samalla esimerkiksi lämmitystarve vähenee.

Maailmanlaajuisessa tarkastelussa suoraan Suomeen kohdistuvat ilmastomuutoksen vaikutukset eivät tämän vuosisadan puoleen väliin mennessä aiheuttane poikkeuksellisen hankalia seurauksia. Sen sijaan myös Suomi voi kohdata epäsuoria vaikutuksia, jotka heijastuvat muun muassa elintarvikkeiden hintaan ja tarpeeseen auttaa maita, joiden sopeutumiskyky on heikko.

1.2 Ilmastomuutoksen hillitseminen ja ilmastomuutokseen sopeutuminen

Ilmastomuutoksen hillitseminen tarkoittaa toimia, joilla yritetään hidastaa maapallonlaajuisesta ilmastomuutosta, yleensä pyrkimällä vähentämään päästöjä ja sen myötä

vaikuttamaan ilmakehän kasvihuonekaasupitoisuuksiin.

Kasvihuonekaasujen vähentäminen voi tapahtua hyvin monella tavalla. Yleensä hillintätoimet perustuvat energiatehokkuuden parantamiseen, polttoaineiden vaihtamiseen, lähinnä fossiilisista polttoaineista muihin, erityisesti uusiutuviin energialähteisiin, tai siirtymiseen uusiin teknologioihin. Toimenpiteitä tehdään laajalti eri sektoreilla. Hillintätoimien käyttökelpoisuus ja kustannustaso vaihtelevat eri maiden välillä, ja tyypillistä onkin, ettei voida esittää yhtä standardiratkaisua päästöjen tehokkaalle vähentämiselle.

Sopeutuminen ilmastomuutokseen tarkoittaa erilaisia toimia joilla pyritään vähentämään ihmisten ja yhteiskuntien haavoittuvuutta suhteessa ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Sopeutumiseen kuuluu ilmasto-olosuhteiden muutoksen ja muutoksen vaikutusten ennakointi. Valmiudet sopeutumistoimiin vaihtelevat kuitenkin maittain tuntuvasi. Sopeutumistoimien toteuttamisen esteenä voivat olla sekä taloudelliset että teknologiset seikat.

Päästökemityksen hillintä ja ilmastomuutokseen sopeutuminen voivat merkittävästi vähentää ilmastomuutoksen riskiä, mutta nykyarvion mukaan kaikkia muutoksen vaikutuksia ei voida estää. Hillintätoimien viivyttäminen vaikeuttaa alhaisten päästökemityspolkujen saavuttamista ja kasvattaa vakavien ilmastoriskien todennäköisyyttä. Ilmastomuutoksen hillitsemisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen keskeinen yhteys on siinä, että ilmastomuutoksen vaikutukset ja muutokseen sopeutumisen kustannukset ovat tärkeitä peruste ilmastomuutoksen hillintätoimille ja antavat niille taustan.

Kun ilmastomuutoksen hillinnän tavoitteet ja osin toimetkin niiden saavuttamiseksi ovat maapallonlaajuisia tai alueellisia, ovat sopeutumistoimet paljolti kansallisia. Hillintä ja sopeutuminen ovat toimintoina erilaisia ja myös niiden aikataulut ovat jossain määrin erilaisia. Hyvä sopeutumiskyky nykyilmastoon luo pohjaa myös ilmastomuutosarvioiden sisällyttämiselle riskien hallintaan, mikä vahvistaa sopeutumiskykyä pitkällä aikavälillä.

Hillintä ja sopeutumistoimet voivat liittyä toisiinsa monella tavalla. Sopeutumistoimet voivat olla sekä myönteisiä että kielteisiä hillinnän kannalta. Hillintätoimien suunnittelussa on syytä ottaa huomioon myös sopeutumismisnäkökohdat.

1.3 Suomen ilmastopolitiikan pääpiirteet

Suomen ilmastopolitiikan keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet on määritelty pitkän aikavälin energia- ja ilmastostrategiassa, jolla on toimeenpantu Euroopan unionin ilmasto- ja energiapaketin tavoitteet vuoteen 2020 saakka. Uusin strategia-asiakirja, joka toteutettiin aiemman energia- ja ilmastopolitiikan strategian päivityksenä, annettiin vuoden 2013 alussa (VNS 2/2013 vp). Tätä ennen ilmasto- ja energia-asioita tarkastelevia ja linjaavia strategioita oli laadittu kolme: vuosina 2001, 2005 ja 2008 (VNS 1/2001 vp, VNS 5/2005 vp ja VNS 6/2008 vp). Strategiakäytännön pohjana on ollut kunkin hallituksen ja sen hallitusohjelman tekemä linjaus strategian laatimisesta, eikä niillä ole ollut lainsäädännöllistä perustaa. Strategioissa on tarkasteltu energia- ja ilmastopolitiikkaa kokonaisvaltaisesti. Ilmastopolitiikan osalta strategioiden lähtökohtana on ollut Suomea sitovien kansainvälisten tai EU-velvoitteiden toteuttaminen. Sopeutumisasioiden osalta on ollut vastaava tilanne, niiden osalta ei ole lainsäädännöllistä perustaa mutta sopeutusstrategioiden laadinnasta on sovittu poliittisella tasolla.

Strategioiden lisäksi kansallista ilmasto- ja energiapolitiikkaa on visioitu vuoteen 2050 saakka vuoden 2009 lopussa hyväksytyssä valtioneuvoston ilmasto- ja energiapoliittisessa tulevaisuusselonteossa. Siihen sisältyy yleinen pitkän aikavälin päästövähennystavoite eli 80 prosentin vähennys vuoteen 2050 mennessä.

Suomen velvoitteena on ollut niin YK:n ilmastopimuksen Kioton pöytäkirjan (SopS 12—13/2005, jäljempänä Kioton pöytäkirja) ensimmäisen velvoitekauden EU:n sisäisen taakanjaon mukaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vuoden 1990 tasolle. Käytettävissä olevien tietojen perusteella Suomi pystyy täyttämään pöytäkirjan päästövähennysvelvoitteen myös ilman niin sanottujen joustomekanismien hyödyntämistä.

Noin puolet Suomen kasvihuonekaasupäästöistä on peräisin päästökauppasektorilta, johon kuuluvat sähköntuotanto, energiaintensiivinen teollisuus ja suuri osa kaukolämmön tuotannosta sekä lentoliikenne. Vuoden 2013 alusta päästökaupan soveltamisala on laajentunut entisestään teollisuuden osalta. Päästökauppasektorin päästöt vaihtelevat varsin voimakkaasti vuositasolla johtuen sähkön- tuotannon vaihteluista.

Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden osalta EU täyttää velvoitteensa Euroopan unionin vuonna 2008 solmitun EU:n ilmasto- ja energiapaketin kautta. Siinä päästökauppasektorin päästöjen hallinta tapahtuu EU:n päästökauppadirektiivin mukaisesti EU:n laajuisesti. Päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden osalta Suomella on 16 prosentin päästövähennystavoite vuoden 2005 tasolta vuoteen 2020 mennessä.

Päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden päästökehitys on ollut selvästi tasaisempaa kuin päästökaupan osalta. Tärkeimmät päästökaupan ulkopuoliset sektorit ovat liikenne, talokohtainen lämmitys, maatalous, jätehuolto sekä teollisuuskaasut. Uusia politiikkatoimia näiden sektoreiden päästöjen vähentämiseksi on jatkuvasti otettu käyttöön. Näistä politiikkatoimista päätetään pääasiassa kansallisesti, vaikka usein on kyse EU-säädösten mukaisten velvoitteiden kansallisten toimeenpanosta. Päästökehityksen yleistrendi päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla on ollut laskeva viime vuosina. Verrattuna vuoteen 2005 päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden päästöt olivat laskeneet noin 10 prosenttia vuoteen 2012 mennessä käytettävissä olevien tilastotietojen perusteella. Kehityksen taustalla on erityisesti teollisuusprosessien, talokohtaisen lämmityksen, jätehuollon sekä liikenteen päästöjen alentuminen. Maatalouden ja teollisuuskaasujen aiheuttamat päästöt ovat pysyneet suurin piirtein entisellä tasolla. Vuonna 2012 laaditun päästökehitysarvion mukaan nykyiset politiikkatoimet riittävät noin 17 prosentin päästövähennykseen vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoteen 2005 päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden osalta.

Päästökauppadirektiivin muutosten seurauksena päästökaupan piiriin on siirtynyt jonkin verran toimintoja päästökaupan ulkopuolisilta sektoreilta. Siirtymistä tapahtuu myös päästökaupan ulkopuolisten toimintojen kehityksen seurauksena. Tällaisia kehitystrendejä ovat liikenteen sähköistäminen ja siirtyminen lämpöpumppeihin talojen lämmityksessä. Molemmissa tapauksissa on yleensä kyse myös vastaavien toimintojen aiheuttamien päästöjen siirtymisestä päästökaupan piiriin.

2 Nykytila

Suomessa ilmastopolitiikan liittyvä lainsäädäntö on kehittynyt vähitellen heijastaen kansainvälisten sopimusten sekä EU-lainsäädännön sisältämiä velvoitteita. Kioton pöytäkirjan sisältämistä joustomekanismeista ja niiden hyödyntämisestä on säädetty oma lakinsa. Myös EU:n päästökauppadirektiivin toimeenpano on edellyttänyt kansallista lainsäädäntöä. EU:n hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskeva direktiivi on toimeenpantu kansallisella lailla.

Ilmastomuutoksen hillintää koskeva sääntely päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla on sen sijaan varsin hajanaista ja toimialakohtaista. Sopeutumistoimien osalta tilanne on samankaltainen, eli kattavaa tai kokoavaa lainsäädäntöä ei ole, vaikkakin sektorilainsäädäntöön sisältyy eräitä sopeutumistoimia koskevia velvoitteita.

Energiasektoria koskeva lainsäädäntö on laajentunut viime vuosina muun muassa EU:n energiapolitiikan aktivoitumisen seurauksena. Energiasektorin lainsäädäntö kytkeytyy monelta osin myös ilmastopolitiikkaan: esimerkiksi uusituvan energian edistämistä koskeva lainsäädäntö vaikuttaa selvästi myös energiasektorin päästökehitykseen.

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Ilmastomuutokseen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyvä sääntely ja ohjaus eri hallinnonaloilla

Päästökauppasektorin ulkopuolista toimintaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä voidaan tunnistaa useita säädöksiä, joilla on

vaikutusta kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseen tai ilmastomuutosta hillitsevien hiilinielujen ylläpitämiseen ja lisäämiseen. Muun muassa liikennettä, maankäyttöä ja rakentamista, maa- ja metsätaloutta, jätealaa sekä ympäristönsuojelua koskevalla sääntelyllä voidaan vaikuttaa ainakin välillisesti Ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen esimerkiksi kestävästä kehityksestä ja energia- ja materiaalihokkuuden edistämistä koskevien velvoitteiden muodossa.

Suomessa maatalouden ympäristötavoitteiden edistäminen perustuu ennen muuta taloudellisiin tukijärjestelmiin. Järjestelmä on monilta osin EU:n laajuinen, joten kansallinen liikkumavara on rajoitettu. Tuista tärkeimmät ovat EU:n kokonaan rahoittamat tuet (niin sanotut suorat tuet, kuten tilatuki) sekä EU osarahoitteiset luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuotoja täydennetään kansallisilla tuilla, joista keskeisimmät ovat Etelä-Suomen kansallinen tuki sekä pohjoinen tuki. Manner-Suomen maataloustukia ohjaa Euroopan komission hyväksymä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma, jota Euroopan unionin maatalouspolitiikan uudistamisen myötä ollaan parhaillaan laatimassa vuosiksi 2014—2020. Merkittävä osa maaseutuohjelman varoista on ohjattu luonnonhaittakorvauksiin ja maatalouden ympäristötukiin. Ilmastomuutoksen hillintään kannalta voidaan pitää keskeisinä esimerkiksi tukikelpoista peltoalaa koskevaa sääntelyä, jolla välillisesti vaikutetaan maankäytön muutokseen. Maatalouden ympäristötukiin ja maaseudun kehittämiseksi jaettaviin tukiin on liitetty usein myös kestävä kehityksen tai uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön edistämistä koskevia kriteerejä. Maataloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen hillitsemisen kannalta merkittävänä voidaan pitää myös sääntelyä, jonka tarkoituksena on rajoittaa maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsyä vesiin (valtioneuvoston asetus 931/2000).

Vuoteen 2015 tähtäävä Kansallinen metsäohjelma (valtioneuvoston periaatepäätös 16 päivänä joulukuuta 2010) kattaa laajasti metsätalousssektorin ilmastokysymykset. Merkittäviä yhtymäkohtia ilmastotavoitteiden toteutumisen kanssa on esimerkiksi met-

säpohjaisten biopolttoaineiden keskeinen asema uusituvan energiankäytön lisäämisessä sekä metsien merkitys niin sanottuina hiilinieluina. Ohjelman mukaan metsien hiilinieluvaikutusta ja metsien sopeutumista ilmastomuutokseen on tarkoitus edistää muun muassa huolehtimalla metsien kasvukunnosta sekä myrsky- ja muiden metsätuhojen ehkäisystä. Myös kestävä metsätaloutta koskevalla rahoituslainsäädännöllä voidaan nähdä liittymäkohtia metsien hiilensidontaan sekä ilmastomuutokseen sopeutumiseen muun muassa puuntuotannon kestävyden turvaamisen ja metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämisen osalta.

Jätealan lainsäädännöllä on selvät yhtymäkohdat ilmastopolitiikkaan. Jätteiden kaatopaikkasijoittamisen vähentämisellä ja jätteiden hyötykäytön lisäämisellä voidaan vaikuttaa jätesektorin päästökehitykseen. Keskeiset sääntelyinstrumentit tältä osin ovat jätelaki (646/2011) ja sekä sen nojalla annetut asetukset, kuten valtioneuvoston asetus jätteistä (179/2012). Esimerkkinä voidaan mainita myös valtioneuvoston asetus kaatopaikoista (331/2013), jolla rajoitetaan orgaanisen jätteen sijoittamista kaatopaikalle. Kaatopaikkoja koskevan sääntelyn myötä on tarkoitus luopua biohajoavan ja muun orgaanisen jätteen kaatopaikkasijoittamisesta ja siirtyä enenevästi jätteen hyödyntämiseen sekä materiaalina että energiana. Jätteiden kaatopaikkasijoittamista pyritään vähentämään myös jäteverolla.

Fluorattujen kasvihuonekaasujen eli F-kaasujen päästöt ovat lisääntyneet viime vuosina kasvaneen käytön seurauksena. F-kaasuihin kuuluvat aineet ovat voimakkaita kasvihuonekaasuja. Suomessa F-kaasujen päästöt ovat peräisin kylmä- ja ilmastointilaitteista, aerosoleista, solumuovituotteista, sähkönjakelulaitteista ja joukosta muita pienempiä päästölähteitä. Päästöt syntyvät laitteiden ja tuotteiden valmistuksen, käytön ja käytöstä poiston yhteydessä. Otsonikerrosta heikentäviä aineita ja eräitä fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältävien laitteiden huoltoon liittyvistä velvoitteista säädetään valtioneuvoston asetuksessa 452/2009.

Liikennesektorin osalta ilmastomuutoksen hillitsemistä voidaan pyrkiä osaltaan edistämään yksityisautoilun aiheuttamien päästöjen

osalta erilaisten verojen ja maksujen avulla. Puhtaasti fiskaalisten tavoitteiden lisäksi ajoneuvojen verotusta koskevan lainsäädännön avulla kuluttajia ohjataan valitsemaan vähän polttoainetta kuluttavia automalleja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ja energian säästämiseksi. Myös muun muassa joukko liikenteen kehittämistä koskevilla kannustimilla voidaan vaikuttaa liikennesuoritteeseen ja sitä kautta liikenteen päästömäärään. Valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon mukaan liikenne- ja viestintäinfrastruktuurin suunnittelussa on huomioitava myös ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökohdat.

Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevalla sääntelyllä on suuri merkitys sekä ilmastomuutoksen hillitsemisen että siihen sopeutumisen kannalta. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) osalta näiden seikkojen voidaan nähdä tulevan välillisesti esiin esimerkiksi kaavoitusta osaltaan ohjaavien yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja ekologista kestävyttä koskevilla tavoitteiden kautta. Rakentamisessa huomioitavien energiatehokkuusvaatimusten ja laajemmin eheän yhdyskuntarakenteen suunnittelun voidaan nähdä edistävän myös ilmastomuutoksen hillitsemistavoitteita. Lakiin parhailaan ehdotettavilla hulevesien hallintaa koskevilla säännöksillä (HE 218/2013 vp) olisi puolestaan merkitystä myös ilmastomuutoksen sopeutumisen kannalta. Myös maankäyttö- ja rakennuslain nojalla laadittavilla valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voidaan edistää merkittävästikin ilmastomuutokseen sopeutumista. Voimassa olevissa, vuonna 2008 laadituissa tavoitteissa tämä asia on huomioitu yhtenä painoituksena. Tavoitteiden silloisessa tarkistamisessa ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta keskeisinä seikkoina mainittiin tulvavaara-alueisiin liittyvien riskien huomioon ottaminen sekä varautuminen lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin.

Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy useita energiantuotannon tehokkuuteen ja kestävyteen liittyviä säädöksiä, jotka pohjautuvat pitkälti Euroopan unionin sääntelyyn. Biopolttoaineista ja bionesteistä annetussa laissa (393/2013) määritellään biopolttoaineille ja bionesteille uusiutuvan energian lisäämisen

puitteista annetun niin sanotun RES-direktiivin mukaiset kriteerit sekä kansalliset menettelyt niiden osoittamiseksi. Kestävyyss-kriteerilain mukaisia viranomaistehtäviä hoitaa Energiamarkkinavirasto. Liikenteen osalta kansallisesta biopolttoaineiden jakeluvelvoitteesta säädetään biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007).

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistele parhaalleen energiatehokkuusdirektiivin (2012/27/EU) kansallista täytäntöönpanoa. Rakennusten energiatodistuksista annetulla lailla (50/2013) pantiin osaltaan täytäntöön rakennusten energiatehokkuusdirektiivi (2002/91/EY), jonka tavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä parantamalla rakennusten energiatehokkuutta. Tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista annetussa laissa (1005/2008) asetetaan energiatehokkuutta parantavia vaatimuksia tuotteille, joille Euroopan unionin sääntelyssä on asetettu tuoteryhmäkohtaisia vaatimuksia.

Ilmastokysymykset tulevat huomioitavaksi osaltaan myös viranomaisten suorittamia julkisia hankintoja koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvosto antoi 8 päivänä huhtikuuta 2009 periaatepäätöksen kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa. Sen tavoitteena oli vähentää julkisen sektorin ympäristökuormitusta ja ilmastovaikutuksia. Periaatepäätös on korvattu 13 päivänä kesäkuuta 2013 annetulla valtioneuvoston periaatepäätöksellä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa.

2.1.2 Eräitä ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä säädöksiä

Laki hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista

Hiilidioksidin talteenotolla ja pysyvällä geologisella varastoinnin tarkoituksena on osaltaan vähentää ilmakehään joutuvan hiilidioksidin määrää, millä osaltaan pyritään torjumaan ilmastomuutoksen riskiä. Vuonna 2012 säädettiin laki hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista (416/2012), jolla

pantiin täytäntöön keskeiset osat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2009/31/EY hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivin 85/337/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2006/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY, 2006/12/EY ja 2008/1/EY ja asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta.

Lain tavoitteena on osaltaan varmistaa, että hiilidioksidin talteen ottaminen, siirtäminen ja geologinen varastointi, joka tehdään ilmastomuutoksen torjumiseksi, toteutetaan ympäristön ja ihmisten terveyden kannalta turvallisesti. Hiilidioksidin varastointi geologisiin muodostumiin Suomen alueella ja Suomen talousvyöhykkeellä kiellettiin laissa, koska Suomessa ei nykyisen tiedon mukaan ole sellaisia kyseisen direktiivin tarkoittamia geologisia muodostumia, joihin talteen otettu hiilidioksidi voitaisiin varastoida pysyvästi ja turvallisesti. Kieltoa voidaan tarkastella uudelleen hiilidioksidin talteenotto- ja varastointitekniikan kehittyessä ja jos uusissa selvityksissä kävisi ilmi, että hiilidioksidin geologinen varastointi olisi mahdollista Suomen alueella tai talousvyöhykkeellä.

Laki tulvariskien hallinnasta, vesilaki ja patoturvallisuuslaki

Ilmastomuutoksen sopeutuminen tulee erityisen näkyvästi esiin tulviin varautumisen osalta. Tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) 7 §:ssä säädetään tulvariskien alustavasta arvioinnista, joka tehdään toteutuneista tulvista sekä ilmaston ja vesiolojen kehitymisestä saatavissa olevien tietojen perusteella ottaen huomioon myös ilmaston muuttuminen pitkällä aikavälillä. Alue, jolla kyseisen arvioinnin perusteella todetaan mahdollinen merkittävä tulvariski tai jolla sellaisen riskin voidaan olettaa ilmenevän, nimitetään merkittäväksi tulvariskialueeksi. Tulvariskin merkittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon tulvan todennäköisyys sekä tulvasta mahdollisesti aiheutuvat yleiseltä kannalta katsoen vahingolliset seuraukset (esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja turvaavan taloudellisen toiminnan pitkäaikainen keskeytyminen ja pitkäkestoinen tai laaja-alainen vahingollinen seuraus

ympäristölle) sekä alueelliset ja paikalliset olosuhteet.

Laissa säädetään myös tulvariskien hallintasuunnitelmasta, joka laaditaan vesistöalueelle, jolle on nimetty yksi tai useampi merkittävä tulvariskialue, sekä merenrannikon merkittävälle tulvariskialueelle. Lisäksi kunnan on laadittava hulevesitulvan vuoksi merkittäväksi tulvariskialueeksi nimetyille alueelle tulvariskien hallintasuunnitelma. Tulvariskien hallintasuunnitelmassa esitetään tulvariskien hallinnan tavoitteet kullekin merkittävälle tulvariskialueelle sekä toimenpiteet, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan. Toimenpiteitä valittaessa on pyrittävä vähentämään tulvien todennäköisyyttä sekä käyttämään muita kuin tulvasuojelurakenteisiin perustuvia tulvariskien hallinnan keinoja, jos se olosuhteet kokonaisuutena huomioon ottaen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Suunnitelmassa tarkastellaan toimenpiteiden kustannuksia ja hyötyjä sekä esitetään toimenpiteiden etusijajärjestys.

Vesilaissa (587/2011) säädetään vesistön säännöstelystä, ja ylipäänsä vesitaloushankkeiden lupamääräyksiä on mahdollisuus tarkistaa olosuhteiden muutoksen vuoksi. Vesilaissa sopeutumista edesauttavat myös muun muassa säännökset mahdollisuudesta toimittaa vettä vedenhankinnan erityistilanteessa muuhunkin kuin luvassa tarkoitettuun käyttöön ja rajoittaa ottamosta otettavan veden määrää pitkäaikaisen kuivuuden tai muun siihen verrattavan syyn vuoksi.

Vesilainsäädännön kehittämisessä erityisesti ilmastonmuutokseen sopeutumisen painoarvo on ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävä. Siihen on kiinnitetty huomiota valmisteltaessa vesilakia, lakia vesienhoidon järjestämisestä, tulvariskien hallinnasta annettua lakia ja patoturvallisuuslakia. Sopeutumisen tarpeet on nostettu esille myös meneillään olevissa vesihuoltolainsäädännön uudistamisessa ja vesilain muuttamisessa.

Patoturvallisuuslain (494/2009) tavoitteena on varmistaa turvallisuus padon rakentamisessa, kunnossapidossa ja käytössä sekä vähentää padosta aiheutuvaa vahingonvaaraa. Lain valmistelussa otettiin erityisesti huomioon tarpeet reagoida ilmaston ja vesiolojen muutoksiin.

Päästökauppalaki ja laki lentoliikenteen päästökaupasta

Päästökauppaa säännellään kansallisesti päästökauppalaililla (311/2011) ja lentoliikenteen päästökaupasta annetulla lailla (34/2010). Nykyinen päästökauppalaki koskee päästökauppakautta 2013—2020 ja sillä pantiin täytäntöön aiemmin voimassa olleen direktiivin korvannut uusi päästökauppadirektiivi (2009/29/EY). Laissa säädetään päästöoikeuksien jakamisesta, kirjaamisesta, siirroista ja palauttamisesta sekä päästökauppalain soveltamisalaan kuuluvilta laitoksilta edellytettävästä kasvihuonekaasujen päästöluvasta ja päästöjen luotettavasta tarkkailusta.

Suurimmat uuden päästökauppalain tuomat muutokset aiemmin voimassa olleeseen lakiin verrattuna koskivat päästöoikeuksien kokonaismäärän määrittämistä ja päästöoikeuksien jakoa. Lain mukaan Euroopan komissio määrittää EU:n päästökauppasektorin vuosittaisen päästöoikeuksien kokonaismäärän päästökauppadirektiivin säännösten mukaisesti. Päästöoikeuksien ensisijainen jakomenetelmä vuoden 2013 alusta alkaen on huutokauppa, jolla on tarkoitus laskea liikkeelle yli puolet päästöoikeuksista. Ne päästöoikeudet, joita ei huutokaupata, jaetaan puolestaan toiminnanharjoittajille maksutta harmonisoitujen jakoperusteiden mukaisesti. Euroopan komissio hyväksyi 27 päivänä huhtikuuta 2011 päästökauppadirektiivin 10 a artiklan mukaisesti päätöksen 2011/278/EU päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaa jakamista koskevista yhdenmukaisetuista jakoperusteista (niin sanottu ilmaisjakopäätös, joka pantiin täytäntöön valtioneuvoston asetuksella 30/2012). Päästöoikeuksista kirjaa pitävästä kansallisesta rekisteristä siirryttiin päästökauppadirektiivin mukaisesti EU:n yhteiseen rekisteriin vuoden 2012 alusta lukien.

Lentoliikenteen päästökaupasta annetulla lailla pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/101/EY direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta ilmailutoiminnan sisällyttämisestä yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään. Kuten yleinen päästökauppa, myös lentoliikenteen päästökauppa perustuu

vaihdannan piirissä oleviin päästöoikeuksiin. Lentoliikenteen päästökauppadirektiivin mukainen ensimmäinen päästökauppakausi alkoi vuonna 2012 ja toinen päästökauppakausi alkoi 1 päivänä tammikuuta 2013 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2020. Lain mukaisia viranomaistehtäviä hoitavat Suomessa Liikenteen turvallisuusvirasto ja Energiamarkkinavirasto. Euroopan komissio on syksyllä 2013 tehnyt lentoliikenteen päästökauppadirektiivin muutos ehdotuksen, joka koskee ensisijaisesti direktiivin soveltamisalaa.

Laki Kioton mekanismien käytöstä

Kioton mekanismien käytöstä annetulla lailla (109/2007) säädetään hallinnollisista puitteista osallistumiselle Kioton pöytäkirjan mukaisiin hanketoimintoihin ja pöytäkirjan mukaiseen päästökauppaan sekä säädetään päästökauppalaila perustetun rekisterin toimimisesta Kioton pöytäkirjan toimeenpanon edellyttämänä kansallisena rekisterinä. Kioton pöytäkirja antaa mahdollisuuden käyttää ns. Kioton mekanismeja keinoina, joilla suunnataan päästöjen vähentämiseen ja nielu- jen lisäämiseen tähtääviä toimia oman maan sijasta sellaisiin kohteisiin, joissa päästöihin tai nieluihin voidaan vaikuttaa kokonaisuuden kannalta taloudellisesti edullisemmin. Samalla on tavoitteena tukea kestävää kehitystä maassa, jossa hanke toteutetaan. Kioton mekanismeilla valtio voi hankkia lisää niin sanottuja päästöyksiköitä, joita vastaan sen on sallittua ylittää vastaavalla määrällä oma päästokiintiönsä. Vastaavasti valtio voi myös myydä tarpeettomaksi käyneen osan päästokiintiöstään. Mekanismeista kaksi, yhteisto- teutus ja kansainvälinen päästökauppa, ovat mahdollisia teollisuusmaiden kesken, kun taas kolmas mekanismeista, puhtaan kehityksen mekanismi, edellyttää toimia kehitys- maassa.

2.2 Käytäntö

2.2.1 Nykyinen ilmastopolitiikan suunnitelukäytäntö

Pääsiallisia ilmastopolitiikan suunnitelmia ovat nykyisellään kansallinen energia- ja ilmastostrategia vuodelta 2013 (VNS 2/2013

vp), ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutusstrategia vuodelta 2005 (maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 1/2005) ja useat eri ministeriöissä laaditut toimialakohtaiset ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevat strategiat. Lisäksi parhailaan valmistellaan Energia- ja ilmastotiekarttaa vuoteen 2050. Myös Kioton mekanismeista annetun lain mukaisten joustokeinojen hyödyntämisestä kansallisen ilmastopolitiikan toimeenpanossa on laadittu erilliset strategiat.

Energia- ja ilmastostrategioiden laatimisesta on sovittu hallitusohjelmissa. Energia- ja ilmastostrategian valmistelusta ja toimeenpanosta valtioneuvoston piirissä vastaa hallituksen energia- ja ilmastopoliittinen ministeriöryhmä. Ministeriöryhmää avustaa ministeriöiden virkamiehistä koostuva yhdysverkko. Yhdysverkossa ovat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö, ulkoasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö sekä ympäristöministeriö. Periaatepäätöksessä 2003 todetaan, että kukin ministeriö vastaa omalta osaltaan strategian valmistelusta, toimeenpanosta ja vaikutusten arvioinnista sekä niiden edellyttämistä selvityksistä.

Energia- ja ilmastostrategian taustalla olevilla kokonaisuuden kattavilla energia- ja päästöskenaarioilla/arvioilla tulee olla arvioitavan teknologiatehityksen lisäksi kytkentä kansantaloudelliseen tarkasteluun. Yksittäisten toimenpiteiden kansantaloudellisia vaikutuksia voidaan rajallisessa määrin tarkastella, mutta laajemman kokonaisuuden, kuten koko energia- ja ilmastostrategian toimenpiteiden yhteisvaikutus tulee laskea yhdellä kertaa. Energia- ja ilmastostrategioiden valmistelussa tämä on hoidettu siten, että kun työ- ja elinkeinoministeriö on koonnut sektoriministeriöiden näkemykset yhteen skenaarioon, on Teknologian tutkimuskeskus VTT:n ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) malleilla laskettu tarvittavat taloudelliset vaikutusanalyysit. Ympäristövaikutukset, kuten vaikutukset muihin ilmapäästöihin, on arvioitu strategialle tehdyssä ympäristövaikutusten arvioinnissa.

Ministeriöt ovat sopineet keskenään yhteisistä lähtökohdista ja reunaehdoista strategi-

an valmistelulle. Kukin sektoriministeriö on arvioinut oman sektorinsa kehityksen. Ministeriöt ovat tarkastelleet kustannustehokkaita kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistoimia omalla sektorillaan, minkä jälkeen toimenpiteet on sovitettu yhteen. Asiantuntijalaitokset ovat osallistuneet strategian valmisteluun, toteuttamiseen ja toteutumisen seurantaan tuottamalla tarvittavia selvityksiä. Kukin ministeriö on vastannut itse oman sektorinsa asiantuntijoiden mahdollisesta käytöstä. Strategian toimeenpanoa on sovittanut yhteen työ- ja elinkeinoministeriö.

Valtioneuvosto hyväksyi 2009 ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon viitoittamaan tietä kohti vähäpäästöistä Suomea vuonna 2050 (VNS 8/2009 vp). Selonteko koskee niin ilmastonmuutoksen torjuntaa kuin siihen sopeutumista. Selonteossa asetetaan tavoitteeksi vähentää Suomen ilmasto- päästöjä vähintään 80 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä osana kansainvälistä yhteistyötä. Tämän tukemiseksi on tarkoitus siirtyä pitkällä aikavälillä käytännössä päästöttömään energiajärjestelmään ja henkilöliikenteeseen. Selontekoa varten laadittiin monivaiheisessa prosessissa neljä erilaista malliskenaariota, joilla kuvataan mahdollisia polkuja kohti vähäpäästöistä Suomea. Skenaarioihin sisältyviä osa-alueita ovat muun muassa lähes päästötön energiantuotanto ja nollaenergiatason rakentaminen, teollisuuden teknologiakehitys, uusiutuvan energian lisäys, liikenteen ohjauskeinot, maatalouden ja elintarvikkeiden kulutustottumusten muutokset sekä jätteiden kierrätyksen ja energiakäytön lisääminen.

Hallituksen toimenpidekertomuksen (vuodesta 2012 lähtien hallituksen vuosikertomuksen) avulla eduskunnalla on ollut mahdollisuus seurata sitä, mihin toimenpiteisiin valtioneuvosto on ryhtynyt eduskunnan selontekojen käsittelyn yhteydessä antamien kannanottojen johdosta. Näin on toimittu erityisesti vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategian sekä vuonna 2009 annetun valtioneuvoston tulevaisuusselonteon osalta.

Ilmastonmuutoksen sopeutumisstrategia on laadittu erillisenä ja kattavana selvityksenä. Vuonna 2005 laadittu sopeutumisstrategia valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriön johdolla yhteistyössä muiden ministeriöiden

kanssa. Sopeutumisstrategian valmisteluun ovat osallistuneet maa- ja metsätalousministeriön lisäksi edustajat liikenne- ja viestintäministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, ympäristöministeriöstä, ulkoasianministeriöstä sekä Ilmatieteen laitoksesta ja Suomen ympäristökeskuksesta. Ministeriöt ovat vastanneet kukin omien toimialakohtaisten tarkasteluidensa tekemisestä.

Sopeutumisstrategiaa laadittaessa on nojaututtu olemassa olevaan tutkimustietoon sekä asiantuntija-arvioihin ja -näkemyksiin. Sopeutumisstrategian valmisteluun osallistui mainittujen tahojen lisäksi suuri joukko maamme johtavia ilmastomuutoksen ja sen vaikutusten tutkijoita, muita asiantuntijoita sekä eri toimialojen edustajia.

Sopeutumisstrategia kuvaa ilmastonmuutoksen vaikutuksia seuraavilla toimialoilla: maatalous- ja elintarviketuotanto, metsätalous, kalatalous, porotalous, riistatalous, vesivarat, luonnon monimuotoisuus, teollisuus, energia, liikenne, alueidenkäyttö ja yhdyskunnat, rakentaminen, terveys, matkailu ja luonnon virkistyskäyttö sekä vakuutus toiminta. Strategiassa on esitetty arviot nykyisestä kyvystämme sopeutua ilmastonmuutokseen ja hahmotetaan toimenpiteitä, joilla sopeutumista voidaan parantaa. Strategia päivitetään vuosien 2013—2014 aikana. Myös tämän parhaillaan päivitettävänä olevan strategian päämääränä on vahvistaa ja lisätä yhteiskunnan sopeutumiskykyä ilmastonmuutokseen ja vähentää ilmastonmuutoksen aiheuttamia kustannuksia yhteiskunnalle.

Liikenne- ja viestintäministeriö on hyväksynyt hallinnonalalleen ilmastopoliittisen ohjelman vuosille 2009—2020 ja ympäristöministeriö ilmastonmuutoksen sopeutumisesta ympäristöhallinnon toimialalla vuosille 2011—2012. Myös maa- ja metsätalousministeriö on laatinut omaa hallinnonalaansa koskevan ilmastonmuutoksen sopeutumisen toimintaohjelman vuosille 2011—2015.

2.2.2 Ilmastopolitiikan seuranta- ja raportointikäytännöt

Kasvihuonekaasupäästöjen seuranta

Ilmastomuutokseen liittyvä seuranta koskee ensi sijassa kasvihuonekaasujen päästöjä, jotka ovat muutoksen keskeisin syy. YK:n ilmastopöytäkirja ja Kioton pöytäkirja sekä EU:n ilmastopolitiikka sisältävät lukuisia raportointivelvoitteita. Kasvihuonekaasupäästöjen määrää on raportoitu jo 1990-luvulta saakka sekä kansainvälisesti että EU:n jäsenmaissa. Inventaariomenetelmät ja tiedonkeräys ovat kehittyneet merkittävästi vuosien aikana. Suomessa on Kioton pöytäkirjan vaatimusten mukaisesti perustettu ns. kansallinen kasvihuonekaasupäästöjen raportointijärjestelmä (ns. kansallinen järjestelmä), jota koordinoi Tilastokeskus. Siihen osallistuu lukuisia muita asiantuntijalaitoksia. Inventaarion laadintaa ovat säännelleet YK:n ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan osapuolikokousten päätökset sekä Euroopan unionissa tehdyt päätökset yhteisön kasvihuonekaasujen seurantarjestelmästä ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanosta (järjestelmästä yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 280/2004/EY, jäljempänä EU:n seurantarjestelmäpäätös, sekä sen täytäntöönpanosääntöjä koskeva komission päätös 2005/166/EY). Päästökauppasektorin päästöjen raportointi ja todentaminen tapahtuu erillisen järjestelmän kautta.

Tilastokeskus kokoaa vuosittain YK:n ilmastopöytäkirjalle ja EU:n komissiolle toimitettavat päästötiedot, jotka ovat nähtävillä Tilastokeskuksen kasvihuonekaasuinventaariota käsittelevällä internet-sivustolla. Sivustoilta löytyvät myös ilmastopöytäkirjalle sekä komissiolle toimitettavat raportit sekä päästöluvut sisältävät taulukot. Lisäksi Tilastokeskus laatii vuosittain suomenkielisen inventaarioraportin. Kasvihuonekaasupäästöjen määrän lisäksi raportoidaan niin sanotuista hiilinieluista eli maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF-sektori) päästöistä ja nieluista. Hiilinielujen raportointi sisältyy kasvihuonekaasuinventaarioon.

Politiikkatoimien raportointi

Ilmastopolitiikan toimenpiteistä raportoidaan usean eri velvoitteen nojalla. EU:n Kioton pöytäkirjan toimeenpanoon liittyvä aiemmin voimassa ollut EU:n seurantarjestelmäpäätös edellytti, että jäsenmaat laativat joka toinen vuosi EU:n komissiolle raportin toteutuneista ja toteutuvista politiikkatoimista (niin sanottu Policies and Measures -raportti). YK:n ilmastopöytäkirjan edellyttämä neljän vuoden välein laadittava niin sanottu maaraportti sisältää myös luvun politiikkatoimista ja niiden arvioinnista YK:n ilmastopöytäkirjan ohjeistuksen mukaan.

Ilmastopolitiikkaan liittyvistä politiikkatoimista raportoidaan myös usean muun EU:n direktiivin perustella. Energiatoteutusta koskevat keskeiset raportointivelvoitteet on kirjattu energiapalveludirektiivin (2006/32/EY, 14 artikla jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmista ja 15 artikla mm. seurannan indikaattoreista) sekä rakennusten energiatoimintasuunnitelmien direktiivin (2010/31/EY). Politiikkatoimien raportoinnista säädetään myös uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä koskevan niin sanotun RES-direktiivin 22 artiklassa, joka velvoittaa raportoimaan komissiolle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2011 ja sen jälkeen joka toinen vuosi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian edistämistä ja käytössä tapahtuneesta edistymisestä ns. jäsenvaltion kertomuksessa.

Politiikkatoimien raportointivelvoitteissa on huomattavan paljon yhteistä. Kansallisesti raportoinnit on toteutettu erillisissä työryhmissä. Esimerkiksi EU:n seurantarjestelmäpäätöksen mukainen politiikkatoimiraaportti laadittiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla kaikista ministeriöiden edustajista koostuvassa työryhmässä ja kuudennen maaraportin valmistelutyöryhmää on johtanut Tilastokeskus.

Ministeriöt ylläpitävät myös omien politiikkatoimiensa seurantaan. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö raportoi ilmastopoliittisen ohjelmansa toimeenpanosta erillisissä raporteissa sekä tilastojen avulla. Ympäristöministeriö on puolestaan koonnut keskeiset ilmastopolitiikan toimet toiminta- ja taloussuunnitelman liitetaulukon.

Uudet raportointia koskevat velvoitteet

Vuonna 2013 voimaan tullut järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi sekä muista ilmastomuutosta koskevista tiedoista raportoimiseksi kansallisella ja unionin tasolla sekä päätöksen N:o 280/2004/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 525/2013 (jäljempänä EU:n seurantajärjestelmäasetus) toi eräitä tarkennuksia raportointivelvoitteisiin. Poliittikkatoiminen tasolla merkittävin muutos on se, että uusi seurantajärjestelmäasetus edellyttää jäsenmaiden ja komission perustavan kasvihuonekaasujen arviointijärjestelmää vastaavan kansallisen järjestelmän, jolla raportoidaan ihmisen toiminnan aiheuttamia kasvihuonekaasujen lähteistä syntyviä päästöjä ja nieluun aikaansaamia poistumia koskevista politiikoista ja toimista tai toimikokonaisuuksista sekä ennusteista (14 artikla). Lisäksi asetus edellyttää raportointia sopeutumis-toimista joka neljäs vuosi.

Kesällä 2013 tuli voimaan myös maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen liittyvistä toimista peräisin olevia kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia koskevista tilinpidossa säännöistä ja toimiin liittyviä toimenpiteitä koskevasta tiedosta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 529/2013/EU, joka koskee ns. LULUCF-sektorin (maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous) raportoinnin kehittämistä. Säädöksen voimaantulo edellyttää maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätaloussektorin raportoinnin kehittämistä erityisesti maaperän päästöjen osalta.

YK:n ilmastopöytäsovitustilaisuuksissa on sovittu niin sanotuista kaksivuotisraporteista (biennial report). Niiden raportointi tulee tehdä ensimmäisen kerran 2014. Suomi valmistele kyseisen raportin osana kuudennen maanraportin valmistelua. Kaksivuotisraporttien valmistelua ohjaavat YK:n ilmastopöytäsovitustilaisuuksien ohjeistot (pätös 19/CP.18).

Myös jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjen yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistoumusten täyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 406/2009/EY (jäljempänä EU:n

taakanjakopäätös) tuo tarpeita raportoinnin kehittämiseksi. Päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen ja niiden vähentämistävoitteen saavuttamisen seuranta tulevat edellyttämään uusia järjestelyjä.

2.2.3 Viranomaistoiminta ilmastopoliitikassa

Valtioneuvosto on vuonna 2003 hyväksynyt periaatepäätöksen ilmastopoliitikan viranomaistoimien järjestämisestä valtionhallinnossa, joka perustuu kauppa- ja teollisuusministeriön ilmastopoliitikan viranomaistoimet -toimikunnan mietintöön vuodelta 2002 (KTM työryhmä- ja toimikuntaraportteja 15/2002). Kioton mekanismien hallinnon työnjako pohjautuu Mekanismien hallintotyöryhmän mietintöön (KTM julkaisu 3/2005). Periaatepäätöksen mukaisesti kansallisten ilmastopoliittisten strategioiden ja muiden linjausten valmistelusta vastaa valtioneuvoston asettama energia- ja ilmastopoliitikan ministerityöryhmä. Ilmastopoliitikan yhteensovittamisessa avustaa eri ministeriöiden edustajista koostuva virkamiesten yhdysverkko. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ilmastostrategian toimeenpanon koordinoimisesta. Ympäristöministeriö puolestaan toimii Suomen kantojen valmistelijana ja koordinoijana kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa sekä kansallisena yhteysviranomaisena yhteydenpidossa ilmastopöytäsovitustilaisuuksien ja Euroopan komission kans-

Periaatepäätöksessä on tehty linjaukset viranomaistehtävien jakautumisesta myös muun muassa ilmastopoliitikkaan liittyvien inventaarioiden, tilastojen ja kansainvälisten raporttien laatimisessa. Kansalliseksi kasvihuonekaasujen inventaarioyksiköksi on päätöksen mukaisesti nimetty Tilastokeskus. Myös eräät muut asiantuntijalaitokset osallistuvat inventaarioiden laadintaan. Periaatepäätöksessä on määritelty myös eri viranomaisten roolit päästökaupan sekä niin sanottujen Kioton mekanismeihin liittyvän toiminnan osalta. Näihin tehtäviin osallistuvat niin valtioneuvosto, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö kuin Energiamarkkinavirasto (nykyinen Energiavirasto).

Maa- ja metsätalousministeriö on vastannut sopeutumisstrategioiden valmistelun yhteen-

sovittamisesta ilmasto- ja energiapolitiittista ministerityöryhmää avustaneen yhdysverkon päätöksen mukaisesti. Valtioneuvoston edellä mainitussa periaatepäätöksessä ei ole mainintaa ilmastonmuutokseen sopeutumisen viranomaistoimien hoitamisesta.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:n 5 kohdan mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa energiapolitiikasta sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta. Muiden ministeriön tehtävistä ilmastopolitiikassa ei ole mainintaa valtioneuvoston ohjesäännössä.

Vuonna 2009 tehdyn Euroopan unionin päästökaupan ulkopuolisia sektoreita koskevan EU:n taakanjakopäätöksen kansallinen toimeenpano aiheuttaa eräitä uusia viranomaistehtäviä sekä muutostarpeita viranomaisten nykyisten tehtävien hoitoon. Näitä seikkoja on tarkasteltu niin sanotun taakanjakotyöryhmän loppuraportissa (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 27/2013). EU:n taakanjakopäätöksestä seuraavat uudet viranomaistehtävät liittyvät päätöksen mukaisen kansallisen päästövähennystavoitteen seuraamiseen (esimerkiksi seurannassa mahdollisesti esiin tulevia puutteita ja niiden korjaamiseksi tarvittavia toimia koskevan suunnitelman toimittaminen komissiolle) sekä päätöksen mukaisten joustokeinojen käyttöön.

2.2.4 Ilmastopaneeli

Vuonna 2009 annettuun ilmasto- ja energiapolitiikkaa koskeneeseen tulevaisuusselontekoon sisältyi suositus riippumattoman ja monitieteisen asiantuntijaryhmän asettamisesta. Sen mukaan ryhmän tarkoituksena olisi seurata ilmastotieteen, -teknologian ja -politiikan kehitystä sekä raportoida valtioneuvostolle ja antaa sille suosituksia päätöksenteon tueksi. Ilmastopaneelin asettaminen kirjattiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan: ”Perustetaan ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon mukaisesti monitieteellinen ja riippumaton ilmastopaneeli seuraamaan strategian toteutumista ja vaikuttavuutta”.

Ympäristöministeriön asetti 1 päivänä joulukuuta 2011 ilmastopaneelin ensimmäiselle kaksivuotiskaudelle. Ilmastopaneelin keskei-

senä tavoitteena on edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä ja vahvistaa monitieteellistä otetta ilmastotieteissä. Ilmastopaneelissa on kolmetoista jäsentä, ja sen työtä avustaa nelihenkinen sihteeristö.

Paneeli on voinut valita itsenäisesti ajankohtaisia teemoja käsiteltäväkseen sekä raporttiansa ja lausuntojensa aiheiksi. Lisäksi keskeiset ilmastopolitiikan valmistelussa mukana olevat toimivaltaiset tahot (ministeriöt, työryhmät) ovat voineet esittää paneelille toimeksiantoja. Paneeli on valinnut hankkeet itsenäisesti, mutta muodolliset hankkeet on tehnyt ympäristöministeriö. Marraskuuhun 2013 mennessä paneeli oli tuottanut kuusi raporttia, joista yksi koski ilmastolain valmistelua.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaisten ja EU:n lainsäädäntö

2.3.1 Kansainväliset sopimukset

YK:n ilmastopöytäkirja allekirjoitettiin New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 1992, ja sopimuksen on tällä hetkellä ratifioinut 195 valtiota. Sopimus luo puitteet kansainväliselle yhteistyölle ilmastonmuutoksen ja sen haitallisten vaikutusten hillitsemiseksi, mutta sopimus ei aseta numeerisia päästövähennysvelvoitteita. Sopimuspuolena olevilla teollisuusmailla on kuitenkin velvoite ryhtyä toimiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi.

Puitesopimuksen keskeisin instrumentti on Kioton pöytäkirja, joka allekirjoitettiin 11 päivänä joulukuuta 1997 ja tuli voimaan 16 päivänä helmikuuta 2005. Venäjän ratifiointi oli pöytäkirjan voimaantulon kannalta ratkaiseva. Pöytäkirjassa on osapuolina 192 valtiota. Yhdysvallat on allekirjoittanut pöytäkirjan mutta ei ole ratifioinut sitä, ja Kanada vetäytyi pöytäkirjasta joulukuussa 2011. Pöytäkirjan ensimmäisellä velvoitekaudella 2008–2012 teollisuusmaat sitoutuivat eritasoisin kasvihuonekaasupäästövähennyksiin. EU-maiden velvoitteena oli 8 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasosta vuoteen 2012 mennessä.

Pöytäkirjan osapuolet sopivat Dohassa joulukuussa 2012 Kioton pöytäkirjan jatkami-

sesta vuoteen 2020 asti. Toisen velvoitekauden maantieteellinen kattavuus jäi selvästi pienemmäksi kuin ensimmäisen velvoitekauden. Dohassa sovitut pöytäkirjan muutokset astuvat voimaan kun 144 osapuolta ovat hyväksyneet sopimuksen. EU on käynnistänyt oman ratifiointipäätöksen valmistelun. Suomi ja EU ovat ratifioineet sekä puitesopimuksen että Kioton pöytäkirjan. Kioton pöytäkirja on pantu Suomessa täytäntöön mm. lailla Kioton mekanismeista (109/2007), ulkoministeriön asetuksella puhtaan kehityksen mekanismeista (915/2007) sekä ympäristöministeriön asetuksella yhteistoteutuksesta (913/2007).

Ilmastopöytäkirjan puitteissa neuvotellaan parhaillaan uudesta kattavasta sopimuksesta, johon kaikki maat saataisiin sitoutumaan. Sopimuksesta on tarkoitus saada ratkaisu vuonna 2015 ja sen on määrä tulla voimaan vuonna 2020. Lisäksi neuvotteluissa etsitään ratkaisuja, joilla päästöt saataisiin vahvempaan laskuun jo ennen vuotta 2020.

2.3.2 Euroopan unioni

Tavoitteet

EU:n tavoitteena on ilmaston lämpenemisen pysyttäminen kahteen celsiusasteeseen. Eurooppa-neuvosto on asettanut pitkän aikavälin tavoitteeksi vähentää EU:n kasvihuonekaasupäästöjä 80–95 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Tämä on linjassa hallitusten välisen ilmastopaneelin neljännen arviointiraportin suositusten kanssa.

EU:n tämänhetkinen ilmastotavoitteiden toimintakehys tunnetaan 2020-tavoitteina, jotka päätettiin osana EU:n ilmasto- ja energiapakettia vuonna 2008 (EUVL L 140, 5.6.2009). Paketin keskeisimmät osat ovat päästökauppajärjestelmän uudistaminen, sitovien päästövähennysvelvoitteiden asettaminen päästökauppaan kuulumattomille sektoreille (EU:n taakanjakopäätös) sekä sitovat maakohtaiset tavoitteet uusiutuvan energian käytölle. Säädoskokonaisuuteen kuuluvat niin sanotut 2020-tavoitteet ovat kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä, uusiutuvien energialähteiden osuuden nostaminen 20 prosenttiin EU:n energiankulutuk-

sesta sekä energiankulutuksen vähentäminen 20 prosentilla ennusteisiin verrattuna. EU:n riippumaton 20 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta toimeenpannaan ja jaetaan EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvien laitosten eli päästökauppasektorin ja päästökauppasektorin ulkopuolisten lähteiden eli ei-päästökauppasektorin kesken. EU:n päästökauppasektorin vähennystavoite on 21 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020 mennessä.

Tavoitteet sisältyvät myös komission vuonna 2011 Resurssitehokas Eurooppa -lippulaivahankkeesta antamaan tiedonantoon osana laajempaa Eurooppa 2020 -strategiaa (Eurooppa 2020: Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia). Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteen osalta tiedonannossa viitataan Eurooppa-neuvoston vuonna 2009 tekemään linjaukseen, jonka mukaan osana vuoden 2012 jälkeistä maailmanlaajuista ja kattavaa sopimusta Euroopan unioni toisti ehdollisen tarjouksensa vähentää päästöjä 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna edellyttäen, että muut teollisuusmaat sitoutuvat vertailukelpoisiin päästövähennyksiin ja että kehitysmaat osallistuvat tavoitteen saavuttamiseen asianmukaisella tavalla vastuunsa ja valmiuksiensa mukaan.

Lisäksi Euroopan komissio on antanut useita tiedonantoja unionin ilmastopolitiikkaan liittyvistä etenemissuunnitelmista. Pitkän aikavälin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteita koskee vuonna 2011 komission antama tiedonanto niin sanotusta vähähiilisyystiekartasta 2050 (Etenemissuunnitelma – siirtyminen kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuonna 2050, (KOM(2011) 112 lopullinen)), minkä lisäksi komissio on antanut erillisen tiedonannon niin sanotusta energiatiekartasta (Energiaalan etenemissuunnitelma 2050, (KOM(2011)885 lopullinen)). Komissio on antanut tiedonannot myös resurssitehokkuutta koskevista etenemissuunnitelmista (KOM(2011) 571 lopullinen) sekä energiatehokkuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta (KOM(2011)545).

Vähähiilietiekartta sisältää päästövähennyspolun vuoteen 2050 talouden eri avainsektori-

reille 80 prosentin päästövähennyksen saavuttamiseksi. Tiekartan mukaan päästöjä voidaan EU:ssa vähentää kustannustehokkaasti 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja 60 prosenttia vuoteen 2040 mennessä. Päästövähennykset tulisi lähtökohtaisesti saavuttaa EU:n sisäisin toimin. Tiekarttatarkastelu perustuu useiden skenaarioiden laatimiseen ja monipuolisten mallilaskelmien hyödyntämiseen.

Euroopan komissio julkaisi keväällä 2013 vihreän kirjan EU:n vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksistä. Vihreä kirja on toiminut keskustelun avauksena koskien vuodelle 2030 asetettavia tavoitteiden lukumäärää sekä kunnianhimon tasoa. Tammi-kuussa 2014 julkaistu komission tiedonanto vuoden 2030 ilmasto- ja energiapolitiikan kehyksistä sisältää yleiset linjausehdotukset unionin vuoteen 2030 ulottuvista tavoitteista. Sen mukaan EU:n päästövähennystavoite vuodelle 2030 olisi 40 prosenttia verrattuna vuoteen 1990 ja uusiutuvan energian EU-tason tavoite olisi 27 prosenttia.

Myös Euroopan unionin ympäristöohjelmissä on käsitelty unionin ilmastotavoitteita.

Sopeutuminen

Komissio on ottanut kantaa myös ilmasto- ja ympäristösopeutumiseen eräissä asiakirjoissaan. Komissio antoi vuonna 2009 Valkoisen kirjan Ilmastonmuutokseen sopeutuminen: Kohti eurooppalaista toimintakehystä (KOM(2009) 147 lopullinen). Siihen liittyvässä valmisteluasiakirjassa käsiteltiin erityisesti ilmastonmuutoksen sopeutumisen haastetta Euroopan maataloudelle ja maaseutualueille. Aiemmin sopeutumista oli käsitelty vuonna 2007 Vihreässä kirjassa. Vuonna 2013 komissio antoi uuden tiedonannon Euroopan unionin strategiasta ilmastonmuutoksen sopeutumiseksi (KOM(2013) 216 lopullinen). Strategiassa painotetaan tarvetta ryhtyä tarpeeksi ajoissa suunniteltuihin sopeutumistoimiin asettamalla etusijalle johdonmukainen, joustava ja osallistava lähestymistapa kuin maksaa hinta siitä, että sopeutumistoimiin ei ryhdytä. Strategian mukaan sopeutumistoimiin on ryhdyttävä kaikilla tasoilla paikallistasosta alueelliseen ja kansalliseen tasoon, ja myös Euroopan unionin toiminnal-

la on paikkansa nykyisten sopeutumistoimien täydentämisessä.

EU:n sopeutumisstrategia ja sitä koskevat neuvoston päätelmät sekä YK:n Ilmastopöytäkirja suosittavat laadittavaksi kansalliset tai alueelliset sopeutumisstrategiat tai -suunnitelmat, jotta sopeutumistoimenpiteet voidaan tehdä koordinoitusti toimialojen ja hallinnontasojen välillä ottaen huomioon ristiriitaisuudet ja synergiat muiden politiikkojen, erityisesti hillinnän, kanssa. Koska valtaosa sopeutumisen toimenpiteistä tehdään alueellisella ja paikallisella tasolla, kansallisissa ja alueellisissa strategioissa tai suunnitelmissa voidaan parhaiten ottaa huomioon ilmastonmuutoksen tuomat riskit, alueellinen toimintaympäristö ja verkostot sekä sopeutumistoimien tuomat mahdollisuudet.

EU:n päästökauppajärjestelmä

EU:n päästökauppajärjestelmästä säädetään kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/87/EY (jäljempänä päästökauppadirektiivi). Järjestelmän on ollut toiminnassa vuodesta 2005 alkaen ja siihen kuuluu EU:n jäsenvaltioiden lisäksi Islanti, Liechtenstein ja Norja. Järjestelmää uudistettiin merkittävästi ilmasto- ja energiapaketin yhteydessä direktiivillä 2009/29/EY.

Päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan kuuluu suuret teollisuuslaitokset sekä yhteenlasketulta nimelliseltä lämpöteholtaan yli 20 megawatin laitokset. Lentoliikenne on kuulunut järjestelmään vuoden 2012 alusta lukien Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman direktiivin 2008/101/EY myötä. Järjestelmä kattaa vähän alle puolet unionin hiilidioksidipäästöistä. Päästökauppajärjestelmään kuuluville toimialoille on määritelty vuodesta 2013 alkaen koko EU:n yhteinen päästökatto. Päästökatto alenee lineaarisesti vuosittain siten, että vuoteen 2020 mennessä päästökauppasektorilla saavutetaan 21 prosentin päästövähennys vuoteen 2005 verrattuna.

Päästökauppakaudella 2013–2020 päästökaupan päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä todentamisesta ja todentajien akkredi-

toinnista säädetään komission asetuksilla N:o 600/2012 ja 601/2012, joiden täytäntöönpanoon liittyen työ- ja elinkeinoministeriö on antanut asetukset 28/2013 ja 667/2013.

Taakanjakopäätös

Euroopan parlamentin ja neuvoston taakanjakopäätöksessä määritellään päästövähennysvelvoitteet päästökauppaan kuulumattomilla sektoreilla lukuun ottamatta maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden sektoria (LULUCF-sektori) sekä kansainvälistä meriliikennettä.

Taakanjakopäätöksessä asetetaan kullekin jäsenvaltiolle yksilöllinen päästövähennysvelvoite päästökauppaan kuulumattomilla sektoreilla. Suomen tulee vuoteen 2020 mennessä toteuttaa 16 prosentin päästövähennysvuoteen 2005 verrattuna. Koko EU:ssa päästökaupparektorin ulkopuolinen päästövähennysvelvoite on 10 prosenttia vuoden 2005 päästötasosta.

Päästöjä on päätöksen mukaisesti vähennettävä vuosittain ja lineaarisesti alenevaa polkua pitkin. Jäsenvaltiokohtaiset vuosittaiset päästokiintiöt kaudeksi 2013–2020 on vahvistettu komission päätöksellä 2013/162/EU.

Kasvihuonekaasupäästöjen tilinpito

Euroopan unionin kasvihuonekaasujen tilinpitosäännöt uudistettiin toukokuussa 2013 hyväksytyllä EU:n seurantajärjestelmäasetuksella, joka korvasi aiemmin voimassa olleen seurantajärjestelmäpäätöksen. Seurantajärjestelmäasetus sisältää säännökset kasvihuonekaasupäästöjen ja muiden EU:n taakanjakopäätöksen mukaisten tietojen seuraamisesta. Asetuksella myös pannaan EU:ssa täytäntöön YK:n ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan mukaisia tilinpito- ja raportointivelvoitteita.

Päästökauppajärjestelmän, Kioton pöytäkirjan sekä taakanjakopäätöksen mukaisten tapahtumien kirjanpitoa säännellään uudella rekisteriasetuksella (komission asetus N:o 389/2013 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 280/2004/EY ja N:o 406/2009/EY mukaisen

unionin rekisterin perustamisesta ja komission asetusten (EU) N:o 920/2010 ja (EU) N:o 1193/2011 kumoamisesta). Rekisteriasetuksen uudistuksella pannaan täytäntöön kolmannen päästökaupakauden ja EU:n taakanjakopäätöksen edellyttämiä muutoksia liittyen eri päästöyksiköiden hallintaan.

Tällä hetkellä LULUCF-sektori (maankäyttö, maankäytön muutos sekä metsätalous) ei kuulu sitovien päästövähennysvelvoitteiden alaan EU:n lainsäädännön perusteella. Toukokuussa 2013 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen N:o 529/2013/EU maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen liittyvistä toimista peräisin olevia kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia koskevista tilinpitosäännöistä ja toimiin liittyviä toimenpiteitä koskevasta tiedosta, jossa vahvistetaan puitteet LULUCF-sektorin tilinpitosäännöille. Sektori on tarkoituksena sisällyttää tulevaisuudessa asteittain EU:n sitoviin vähennystavoitteisiin. Kesäkuussa 2013 komissio antoi myös asetusehdotuksen kansainvälisen meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta.

Uusiutuva energia

Uusiutuvan energian lisäämisen puitteista säädetään uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (2009/28/EY, jäljempänä RES-direktiivi). RES-direktiivissä asetetaan sitovat kansalliset tavoitteet uusiutuvan energian käytölle. Suomelle asetettu sitova tavoite on saavuttaa uusiutuvalla energialle 38 prosentin osuus energian kokonaisloppukulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on laadittava kansallinen uusiutuvan energian toimintasuunnitelma sekä raportoitava joka toinen vuosi komissiolle tavoitteissa edistymisestä. Direktiivissä säädetään myös kestävyyskriteereistä biopolttoaineille ja bionesteille. Komissio on antanut RES-direktiivin muutosehdotuksen, joka koskee erityisesti epäsuorien maankäyttövaikutusten huomioon ottamista. Komissio myös valmistelee parhaillaan direktiiviehdotusta.

tusta kestävyyskriteerien asettamiseksi kiinteälle biomassalle.

Lisäksi RES-direktiivissä asetetaan tavoitteeksi nostaa uusiutuvan energian osuus liikenteen energian loppukulutuksesta 10 prosenttiin vuonna 2020. Suomi on asettanut oman tavoitteensa 20 prosenttiin.

Niin sanottu polttoaineiden laatudirektiivi (bensiniin ja dieselpolttoaineiden laadusta ja neuvoston direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/70/EY) asettaa liikennesektorilla sitovan kuuden prosentin päästövähennystavoitteen vuoteen 2020 mennessä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuviin elinkaaren aikana mitattuihin keskimääräisiin päästöihin vuonna 2010. Polttoaineiden laatudirektiivi sisältää RES-direktiiviä vastaavat kestävyyskriteerit biopolttoaineille ja bionesteille.

Uusiutuvan energian lisäämistavoitteet on pantu Suomessa täytäntöön erityisesti lailla biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007). Kestävyyskriteerit on pantu täytäntöön lailla biopolttoaineista ja bionesteistä (393/2013).

Energiatohokkuus

Energiatohokkuusdirektiivissä (direktiivi 2012/27/EU) säädetään puitteista 20 prosentin energiatohokkuustavoitteen saavuttamiseksi. Direktiivin mukaan kunkin jäsenvaltion on asetettava viitteellinen kansallinen energiatohokkuustavoite. Jäsenvaltioiden on myös laadittava kansallinen energiatohokkuuden toimintasuunnitelma 30 päivään huhtikuuta 2014 mennessä ja tämän jälkeen joka kolmas vuosi. TEM on asettanut marraskuussa 2012 työryhmän valmistelevaan energiatohokkuusdirektiivin täytäntöönpanoa.

Rakennusten energiatohokkuudesta säädetään direktiivissä 2010/31/EU. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee vahvistaa energiatohokkuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia uusille ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille. Jäsenvaltioiden tulee myös varmistaa, että vuoteen 2021 mennessä kaikki uudet rakennukset ovat lähes nollaenergiarakennuksia.

2.3.3 Lainsäädäntö eräissä maissa

Yhdistynyt kuningaskunta

Englanti, Wales, Pohjois-Irlanti

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolaki (Climate Change Act 2008) on ensimmäinen Euroopan unionin jäsenmaissa säädetty ilmastomuutosta koskeva laki, joka on ollut esimerkkinä muille maille. Lain 1 §:n mukaan hallituksen velvollisuutena on varmistaa, että maan kasvihuonekaasupäästöt ovat vuonna 2050 vähintään 80 prosenttia vuoden 1990 päästötasoa alemmat.

Laki mahdollistaa vähennystavoitteen muuttamisen kahdessa tapauksessa. Hallitus voi muuttaa tavoitetta uusien kasvihuonekaasujen sisällyttämisen tai kansainvälisen ilmatäi meriliikennettä koskevien säännösten antamisen yhteydessä tai mikäli ilmastotieteen tai eurooppalaisen tai kansainvälisen ilmastopolitiikan kehitys antaa muuttamiseen aihetta. Vertailuvuoden muuttaminen on mahdollista vain, mikäli eurooppalaisen tai kansainvälisen ilmastopolitiikan merkittävät muutokset antavat muuttamiseen aihetta.

Päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi hallituksen velvollisuutena on asettaa viisivuotisia hiilibudjetteja (Carbon budget). Hiilibudjeteissa asetetaan sitova päästötaso, ja hallituksen velvollisuutena on varmistaa, ettei budjettien mukaista päästötasoa ylitetä. Hiilibudjetit koskevat sekä päästökaupan että sen ulkopuolisten sektoreiden päästöjä. Budjetti tulee laatia kahdententoista vuonna ennen kyseisen ajanjakson alkua. Vuosina 2018—2022 hiilibudjetin mukaisen päästövähennyksen tulee olla yli 26 prosenttia vuoden 1990 tasosta.

Hallituksen tulee valmistella toimenpiteet hiilibudjettien mukaisten päästötavoitteiden saavuttamiseksi. Aiotuista toimenpiteistä hiilibudjettien mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä toimenpiteiden arvioituista vaikutuksista tulee raportoida parlamentille. Hallituksen tulee laatia vuosittain parlamentille lausunto, jonka tulee sisältää tiedot Yhdistyneen kuningaskunnan kasvihuonekaasupäästöistä ja nieluista. Lausunto päästöistä tulee laatia myös jokaisen hiilibudjettikauden lopussa.

Mikäli hiilibudjetin mukaista tavoitetta ei ole saavutettu, lausunnon tulee sisältää selitys tavoitteen saavuttamatta jäämiselle. Hallituksen tulee myös antaa parlamentille suunnitelma toimenpiteistä ylimääräisten päästöjen kompensoimiseksi tulevilla hiilibudjettikausilla. Vastaavasti vuoden 2050 tavoitteen saavuttamisen osalta hallituksen tulee viimeistään vuonna 2052 antaa parlamentille lausunto, jossa on tiedot maan kasvihuonekaasupäästöistä. Mikäli 80 prosentin päästövähennystavoitetta ei ole tuolloin saavutettu, lausunnossa on annettava selitys tavoitteen saavuttamatta jäämiselle.

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolain 32 § asettaa erityisen ilmastomuutoskomitean (Committee on Climate Change), jonka tehtävänä on neuvoa hallitusta hiilibudjettien tason asettamisessa sekä päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Komitean tulee myös laatia parlamentille vuosittain raportti, jossa komitea esittää näkemyksensä päästövähennysten edistymisestä. Raportissa komitean tulee myös antaa näkemyksensä tarvittavista lisätoimenpiteistä sekä hiilibudjettien ja pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen todennäköisyydestä. Hallituksen tulee antaa parlamentille vastauksensa ilmastomuutoskomitean raporttiin.

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolain 56 §:n mukaan hallituksen tulee vähintään joka viides vuosi laatia parlamentille raportti ilmastomuutoksen vaikutuksista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Ilmastomuutoskomitea myös avustaa hallitusta raportin valmistelussa.

Vaikutusraportin pohjalta hallituksen tulee myös laatia parlamentille sopeutusohjelma, jossa määritellään ilmastomuutokseen sopeutumisen päämäärät, toimenpiteet sekä niiden aikataulut. Ilmastomuutoskomitean tulee parlamentille antamissaan raporteissa arvioida hallituksen laatiman sopeutusohjelman implementointia.

Laissa on myös jätehuoltoa koskevia säännöksiä.

Skotlanti

Skotlannin ilmastolaki (Climate Change (Scotland) Act 2009) on periaatteiltaan samanlainen kuin Yhdistyneen kuningaskun-

nan ilmastolaki. Lain tavoitteena on saavuttaa vähintään 80 prosentin vähennys kasvihuonekaasujen päästöihin vuonna 2050 ja 42 prosentin vähennystavoite vuonna 2020 verrattuna vuoteen 1990. Lisäksi on asetettava vuosittaiset päästövähennystavoitteet.

Skotlannissa on samoin kuin muussa osassa Yhdistynyttä kuningaskuntaa on laissa säännökset neuvoo-antavasta Ilmastomuutoskomiteasta (Scottish Committee on Climate Change). Laissa on säännökset myös ilmastomuutokseen sopeutumisesta, maankäyttöstrategiasta, energiatehokkuudesta ja jätteen hyödyntämisestä.

Saksa

Liittovaltion tason sääntely

Saksan liittovaltio ei ole säätänyt erillistä puiteluontoista ilmastolakia. Sen sijaan liittovaltiossa on säädetty kaksi laajaa lainsäädäntöpakettia, joissa ilmastonsuojeluun liittyviä tavoitteita asetetaan sektorikohtaisesti (mm. energiatehokkuus, uusiutuvat energialähteet ja liikenne). Saksan hallitus on julkutuksessaan 26 päivänä huhtikuuta 2007 sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 40 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Liittovaltiolla ei ole sitovaa pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta, mutta strateginen tavoite on noin 80–95 prosenttia vuoteen 2050 mennessä.

Saksan osavaltiot

Saksan osavaltioista Nordrhein-Westfalen säätii tammikuussa 2013 oman ilmastolakinsa ja Baden-Württemberg heinäkuussa 2013.

Nordrhein-Westfalenin osavaltion ilmastolaki (Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen) asettaa sitovaksi päästövähennystavoitteeksi 25 prosenttia vuoteen 2020 mennessä sekä 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 päästötasoon verrattuna. Tavoite sitoo osavaltion hallitusta. Osavaltion hallituksen on laadittava ilmastonsuojelusuunnitelma (Klimaschutzplan), jonka tulee sisältää välitavoitteita vuoteen 2050 asti, tavoitteet uusiutuvalle energialle, energiatehokkuudelle, sekä energian resurssien säästämiseksi. Ohjelma tulee

tarkistaa joka viides vuosi. Hallituksen on laadittava sitova suunnitelma hiilineutraaliuden saavuttamiseksi osavaltion hallinnossa vuoteen 2030 mennessä. Laissa on myös yleiset säännökset kasvihuonekaasupäästöjen sekä toimenpiteiden toteutuksen tarkkailusta.

Laissa asetetaan asiantuntijaelin (Sachverständigenrat), joka neuvoo osavaltion hallitusta sekä arvioi tavoitteiden saavuttamista. Asiantuntijaelimien tulee antaa joka viides vuosi raportti toimenpiteiden täytäntöönpanosta.

Baden-Württembergin osavaltion vuoden 2013 ilmastolaissa (Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg) asetetaan 25 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2020 mennessä sekä 90 prosentin tavoite vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 päästötason verrattuna. Osavaltion hallituksen tulee laatia yhdistetty energia- ja ilmastonsuojeluohjelma (Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept), joka tulee tarkistaa vähintään joka viides vuosi. Osavaltio tavoittelee hiilineutraaliutta hallinnon toiminnassa vuoteen 2040 mennessä. Laki ei sisällä säännöksiä ilmastomuutokseen sopeutumisesta. Laissa säädetään myös päästöjen sekä toimenpiteiden seurannasta ja tarkkailusta sekä asetetaan ilmastonsuojelun neuvottelukunta (Beirat für Klimaschutz). Neuvottelukunta koostuu elinkeinoelämän, kuntien, kirkon ja tieteen edustajista. Sen tehtävänä on tehdä ehdotuksia siitä ilmastonsuojelutoimista ilmastonsuojelun tavoitteiden muuttuessa ja ilmastomuutoksen seurantaraporteista antaessa aihetta.

Ilmastolain mukaan jokaisella on ”mahdollisuuksiensa mukaan” edistää lain tavoitteiden saavuttamista, erityisesti energiaa säästämällä. Valtiollisilla, kunnallisilla ja yksityisillä on erityisvelvollisuuksia edistää tavoitteiden toteutumisessa. Samalla muutettiin myös osavaltion maankäyttölakia ilmastolain huomioonottamiseksi.

Ranska

Ranskan ilmastopolitiikan toteuttaminen tapahtuu paljolti kahden yleislain kautta, niin kutsuttujen Grenelle 1:n ja Grenelle 2:n avulla. Ranskan lainsäädäntö ei sisällä vastaava-laista ilmastopolitiikan yleislakia kuin esi-

merkiksi Yhdistynyt kuningaskunta, vaan ilmastopolitiikkaa toteutetaan paljolti eri alojen lainsäädäntöä muuttamalla. Grenelle on taustaltaan laaja ympäristöpolitiikan ohjelma, jota toimeenpannaan vuonna 2009 ja 2010 hyväksytyjen lakien avulla, joista Grenelle 1 on luonteeltaan ohjelmallinen ja Grenelle 2 sisältää eri lakien yksityiskohtaiset muutokset.

Grenelle 1:n (Laki ympäristöpolitiikan ohjelmoinnista (Loi n:o 2009—967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement) ensimmäinen osasto sisältää ilmastomuutosta koskevan lainsäädännön. Lain 2 artiklan mukaan tavoitteena on 75 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä. Päästövähennyksen tulee olla keskimäärin vähintään 3 prosenttia vuodessa, ja vuonna 2050 kasvihuonekaasupäästöjen tulee olla alle 140 miljoonaa tonnia vuodessa. Tavoitteen saavuttamiseksi 2 artiklassa vahvistetaan ensisijaisiksi tavoitteeksi rakennusten energiakulutuksen laskeminen sekä energia- ja liikennesektorin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen. Kyseisten sektoreiden lisäksi Grenelle 1:n ensimmäinen osa sisältää tarkempia säännöksiä muun muassa maankäytön suunnittelusta sekä kestävään kehitykseen liittyvästä tutkimuksesta.

Lain 1 artiklan mukaan Ranskan hallituksen tulee raportoida parlamentille vuosittain lain mukaisten velvoitteiden toimeenpanosta sekä toimeenpanon taloudellisista vaikutuksista, mutta nimenomaisesti ilmastopolitiikan suunnittelua tai seuranta ei ole yksityiskohdaisemmin säännelty.

Grenelle 2 (ympäristöpolitiikan kansallinen toteuttaminen (Loi n:o 2010—788 du 12 juillet portant engagement national pour l'environnement) muuttaa lukuisia lakeja, jotka koskevat mm. rakennuksia ja maankäyttöä, kuljetuksia, energiankäyttöä ja ilmastoa, biodiversiteettiä, ympäristöä, terveyttä ja jätteitä, nanopartikkeleita sekä ohjelmien toimeenpanoa.

Grenelle-ohjelman toimeenpanossa, ilmastomuutos mukaan lukien, myötävaikuttamaan on tarkoitus asettaa kansallinen neuvottelukunta, joka koostuisi valtion, kuntien, departementtien, alueiden, parlamentin sekä etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajista.

Itävalta

Itävallan ilmastolaki (Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz) säädettiin vuonna 2011. Lakiin ei ole sisällytetty pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta, vaan lain 2 liitteessä on ainoastaan toistettu taakanjakopäätöksen (406/2009/EY) mukainen 16 prosentin vähennysvelvoite vuoteen 2020 mennessä. Lain 1 liitteessä määritellään kasvihuonekaasupäästöjen sektorikohtaiset enimmäismäärät vuoteen 2012 asti. Myöhemmästä sektorikohtaisesta jaosta sovitaan erillisten neuvotteluiden kautta. Ympäristöministerin tulee tehdä esitys sektorikohtaisesta jaosta neuvotteluiden pohjaksi.

Ympäristöministeriön tulee laatia parlamentille vuosittainen edistymiskertomus (Fortschrittsbericht). Ilmastolaki asettaa myös kansallisen ilmastokomitean (Nationales Klimaschutzkomitee) sekä ilmastolautakunta (Nationaler Klimaschutzbeirat). Ilmastokomitea koostuu eräiden ministeriöiden, osavaltioiden, elinkeinoelämän, maatalousjärjestön ja työntekijäjärjestöjen edustajista. Ilmastokomitean tehtävänä on arvioida kansallista ilmastopolitiikkaa sekä laatia ilmastostrategioita. Ilmastolautakunta koostuu parlamenttipuolueiden, ympäristöministeriön, elinkeinoelämän, teollisuuden, maatalouden, työntekijäjärjestöjen, osavaltioiden, kuntajärjestön, energia-alan, tieteen ja ympäristöjärjestön edustajista. Ilmastolautakunta neuvoo ilmastokomiteaa sen tehtävissä.

Irlanti

Irlannin hallitus antoi ensimmäisen ehdotuksensa ilmastolaiksi vuonna 2010 (Climate Change Response Bill 2010). Lakiehdotuksen mukaiset päästövähennystavoitteet olivat 2,5 prosenttia vuodessa vuoteen 2020 asti, 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä sekä 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Lakiehdotuksen käsittely kuitenkin keskeytettiin.

Helmikuussa 2013 Irlannin hallitus antoi uuden ehdotuksen vastaavaksi laiksi (Climate Action and Low Carbon Development Bill 2013). Merkittävin muutos on numeerisista

päästövähennystavoitteista luopuminen. Päästövähennysten sijaan tavoitteena on saavuttaa matalahiilinen, ilmastonmuutokseen sopeutuva sekä ympäristöllisesti kestävä talous vuoteen 2050 mennessä.

Muilta osin uudessa lakiehdotuksessa hallitusta ja ministereitä kohtaavat velvoitteet ovat asiallisesti samat kuin edeltävässä ehdotuksessa. Ehdotuksessa keskeinen suunnitteluinstrumentti on kansallinen matalahiilitiekartta (National Low Carbon Roadmap), joka hallituksen tulee tarkistaa vähintään joka seitsemäs vuosi. Ehdotuksen mukaan hallituksen tulee laatia vuosittain parlamentin alahuoneelle raportti, joka sisältää tiedot kasvihuonekaasupäästöistä sekä tehdyistä toimenpiteistä. Ehdotuksen mukaan myös asetetaan asiantuntijaelin (National Expert Advisory Body on Climate Change), joka neuvoo hallitusta sekä antaa vuosittain hallitukselle raportin edistymisestä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Pohjoismaat

Missään Pohjoismaista ei nykyisin ole ilmastolakia. Tanskassa on hallituksen ilmastosuunnitelmassa (Regeringens klimaplan – På vej mod et samfund uden drivhusgasser) kuitenkin todettu, että hallitus antaa parlamentille ilmastolakiehdotuksen vuoden 2014 alussa. Lähtökohtana on ollut prosessilain säätäminen, jonka tavoitteena on varmistaa kasvihuonekaasujen vähennystoimien säännönmukainen seuranta ja noudattaminen sekä ilmastopolitiikan nykyistä suurempi läpinäkyvyys. Ilmastolakiin on tarkoitus sisällyttää vuotuinen ilmastokertomus.

Ruotsin ilmastopolitiikka perustuu pääosin hallituksen laatimiin ilmastopoliittisiin suunnitelmiin, joiden toteumista määräajoin seurataan. Ruotsin 2009 ilmastopolitiikassa (En sammanhållen klimat- och energipolitik, Klimat; Regeringens proposition 2008/09:162) käsitellään myös sopeutumista ja kansainvälisiä ilmastoneuvotteluja. Käytännössä Ruotsin ilmastopolitiikkaa edistetään samoin kuin muita yhteiskunnan aloja lainsäädännöllä sekä taloudellisilla ja tiedollisilla keinoilla.

Norjan ilmastopolitiikka perustuu niin ikään hallituksen ilmastopoliittisiin ohjel-

miin, joista viimeisin on hallituksen vuoden 2011 tiedonanto /Meld. St.21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk ja sitä edeltävä St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk. Suurkäräjille on myöskin selostettu ajoittain miten tavoitteet ovat toteutuneet sekä erillistiedotuksina että mm. vuotuisten tulo- ja menoarvioesitysten yhteydessä.

Muut maat

Euroopan ulkopuolella on ilmastolaki säädetty muun muassa Meksikossa (Ley general de cambio climático, 2012) ja Australian Victoria-osavaltiossa (Climate Change Act 2010). Lisäksi ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevaa sääntelyä sisältyy esimerkiksi Australian liittovaltion puhdasta energiantuotantoa koskevaan lakiin (Clean Energy Act, 2012) sekä Etelä-Korean vähähiilistä ja vihreää kehitystä koskevaan lakiin (Framework Act on Low Carbon, Green Growth, 2010).

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Nykyisen ilmastopolitiikan suunnittelun arviointia

Tunnusomaista EU:n ilmastopolitiikalle tällä hetkellä on selkeä kahtiajako päästökauppasektorin ja taakanjakopäätöksen mukaisen sääntelyn välillä. Näiden kahden sääntelykokonaisuuden lisäksi maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektori muodostaa oman erillisen kokonaisuutensa ilmastopolitiikassa. Päästöjen vähentäminen päästökauppasektorilla nojaa jäsenmaita sitovaan yhtenäiseen unionin lainsäädäntöön ja sen kansalliseen toimeenpanoon. Päästökaupan ulkopuolisia sektoreita koskee taakanjakopäätöksen lisäksi toimialakohtainen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävä sääntely. EU:n 2009 hyväksymä taakanjakopäätös asettaa Suomelle sitovan veloitteen vähentää taakanjakopäätöksen mukaisilla toimialoilla päästöjä 16 prosenttia vuoteen 2020 mennessä verrattuna 2005 tasoon. Päätös edellyttää päästöjen vähentämistä myös lineaarisesti vuositasolla määriteltyjen päästökiintiöiden mukaisesti. Näiden veloitteiden saavuttamisen varmistaminen edellyttää tehokasta ja suunnitelmallista ilmastopoli-

tiikkaa päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla.

Suomen ilmastopolitiikan kehittämisen kannalta keskeisiä poliittisluonteisia asiakirjoja ovat energia- ja ilmastostrategiat, joita on jo laadittu useita. Strategian laatimisesta on yleensä sisällytetty kirjaus hallitusohjelmaan. Myös valmisteilla oleva Energia- ja ilmastotiekartta vuoteen 2050 perustuu hallitusohjelman kirjaukseen. Näin ollen päätös strategian valmistelusta on riippunut kunkin hallituksen poliittisesta tahdosta, mutta käytännössä strategioita on kuitenkin laadittu säännöllisesti vuosituhannen vaihteesta lähtien. Strategiamenettelyn etuna on sen joustavuus ja se, että siinä tarkastellaan yhdenneysti energia- ja ilmastopolitiikkaa. Strategiat ovat olleet tärkeitä instrumentteja Kiiton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden tavoitteiden saavuttamisessa. Vuoden 2013 energia- ja ilmastostrategiassa tähdätään puolestaan Kiiton pöytäkirjan toisen velvoitekauden tavoitteiden saavuttamiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 16/2011 (Ilmastomuutoksen hillintä: Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano) arvioitiin vuonna 2008 laaditun ilmasto ja energiastrategian valmistelua ja toimeenpanoa sekä tehtiin alustavia havaintoja strategian vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Tarkastusviraston arvioinnissa valmistelua pidettiin tehokkaan, mikä on mahdollistanut ryhtymisen EU-velvoitteiden nopeaan toimeenpanoon. Valmisteluun ei kuitenkaan tarjottu kovin laajoja osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi strategian läpinäkyvyyttä heikensi se, ettei strategiatyön aikana laadittuja materiaaleja ole helposti saatavilla. Myös strategian tietopohjassa havaittiin puutteita, mikä on vaikeuttanut esimerkiksi toimenpiteiden kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Tietopohja vaihteli sektorikohtaisesti. VTV on lisäksi korostanut strategian toimeenpanoon liittyvän seurannan kehittämisen merkitystä. Toimeenpanon seuranta on tärkeätä erityisesti politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta. Vaihtoehtoisia skenaarioita ei ollut ja kustannustehokkuudesta ja vaikutusarvioinneista oli melko vähän tietoa.

Ilmasto- ja energiastrategioiden sisältö on määräytynyt kunkin hallituksen valitsemien painopisteiden mukaan joustavasti, koska mitään yleisesti ennalta määrättyä sovittua sisältörunkoa strategioiden laatimiselle ei ole olemassa. Strategiat on laadittu siten, että kukin ministeriö on voinut tuoda omat painopistealueensa valmistelun pohjaksi. Näin ollen esimerkiksi vuoden 2008 strategia on sekä sisällöltään että rakenteeltaan varsin erilainen kuin sen vuonna 2013 valmistunut päivitys. Myös strategioiden valmistelun avoimuus on ollut riippuvainen kunkin hallituksen tahdosta ja virkamiesvalmistelun valinnoista.

Nykyisissä energia- ja ilmastostrategioissa huomattava osa linjauksista on sellaisia, joissa on tarvittu energia- ja ilmastoaspektien yhteensovittamista. Yhteensovittamistarve onkin ollut lähtökohtana, kun on päädytty laatimaan integroituja energia- ja ilmastostrategioita. Käytännössä energia- ja ilmastostrategioiden linjauksista suurin osa on kuulunut energiapolitiikan piiriin.

Ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta Suomi on ollut ensimmäisiä maita, jotka ovat laatineet kansallisen sopeutumis suunnitelman. Vuonna 2005 laadittu sopeutumisstrategia on ohjannut hallinnonalojen sopeutumistoimien kehittämistä ja suunnannut tutkimustoimintaa. Sopeutumisasioita on josain määrin käsitelty energia- ja ilmastostrategioissa, mutta pääsääntöisesti sopeutumista on tarkasteltu omana kysymyksenä. Tulevaisuudessa sopeutumisen ja hillinnän välinen vuorovaikutus on nousemassa yhä tärkeämmäksi. Sopeutumisstrategiasta on laadittu arvio vuonna 2013 tukemaan strategian uudistamista.

Parhailtaan uudistettavana olevassa, vuonna 2005 julkaistussa sopeutumisstrategiassa tarkastellaan laajalti ilmastonmuutoksen mahdollisia vaikutuksia ja sopeutumistoimien tarvetta eri hallinnonaloilla. Ilmastonmuutoksen merkitys eri toimialoilla tunnetaan laajalti, mutta epävarmuustekijöitä muutoksen laajuudesta ja suunnasta on kuitenkin paljon. Strategiassa esitetään näin ollen suuri joukko mahdollisia sopeutumistoimia, joista toteuttaminen riippuu kuitenkin paljon tulevaisuuden ilmastonmuutoksen kehityksestä. Monilla aloilla tietopohja ei ole ollut riittävä

sopeutumistoimien tarkempaan suunnitteluun. Tämä koskee paitsi ilmastonmuutoksen piirteitä, myös muun muassa elinkeinon kehitystä ja ekosysteemien muutoksia. Monista tekijöistä johtuen sopeutumisstrategiasa joudutaan usealla alalla tyytymään karkeisiin hahmotelmiin siitä, minkälaisia sopeutumistoimet voisivat olla.

Nykyinen ilmastopolitiikan viranomaistehävien työnjako perustuu nykyisin pitkälti valtioneuvoston periaatepäätökseen asiasta vuodelta 2003, minkä lisäksi asiasta säädetään myös valtioneuvoston ohjesäännössä. Kymmenessä vuodessa ilmastopolitiikan sääntely on kuitenkin kehittynyt merkittävästi kaikilla tasoilla ja uusia viranomaistehäviä on tullut runsaasti lisää. Tämän johdosta ilmastopolitiikan viranomaistehävien työnjakoa on tarpeen selkiyttää.

Suomen ilmastopolitiikan uutena toimijana on vuonna 2011 asetettu ilmastopaneeli, jonka tehtävänä on koostaa riippumatonta tieteellistä tietoa ilmastopolitiikan päätöksenteon tueksi sekä edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastoasioissa. Ilmastopaneeli on osallistunut aktiivisesti keskusteluun ilmastopolitiikan lainsäädännöllisen perustan vahvistamisesta Suomessa. Poikkiteellisen tiedon merkitys ilmastopolitiikan perustana näyttäisi olevan kasvussa johtuen ongelman monia yhteiskunnan sektoreita koskettavasta luonteesta. Ilmastopaneelin ensimmäisen kaksivuotiskauden toimintaa koskeva arviointi valmistui syksyllä 2013.

2.4.2 Kehittämistarpeet

Viimeaikaisen ilmastonmuutosta koskevan tieteellisen tiedon myötä on perusteltua olettaa, että vuoden 2020 jälkeen ilmastopolitiikan tavoitteita joudutaan kiristämään maailmanlaajuisesti asteittain, jos aiotaan pitää kiinni globaalista tavoitteesta estää keskilämpötilaa nousemasta yli kaksi celsiusastetta esiteolliseen aikaan verrattuna. Myös suomalaisessa yhteiskunnassa näyttäisi olevan tarpeen toteuttaa rakenteellisia muutoksia, jotka merkittävästi vähentävät riippuvuuttamme fossiilisista polttoaineista ja jotka nostavat energia- ja resurssitehokkuuttamme merkittävästi nykytilaan verrattuna. Tämä asettaa Suomen energia- ja ilmastopolitiikan

suunnittelulle ja toimeenpanolle uusia ja entistä vaativampia tehtäviä.

Suomen ilmastopoliitiikan kehittämisen kannalta keskeinen tekijä on se, millaisia tavoitteita kansainvälisessä ja EU:n ilmastopoliitikassa asetetaan. Tulevien tiukempien päästövähennystavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaasti tukisi se, että Suomessa ilmastopoliitiikan toteuttaminen ja seuranta hoidetaan tehokkaasti ja selkeästi. Myös ilmastopoliitiikan vaikuttavuuden jatkuva arviointi muodostuu tavoitteiden tiukentuessa entistä tärkeämmäksi. Erityisen haasteellista on rajoittaa päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden aiheuttamia päästöjä, ja tätä koskevaa ohjausta olisi vahvistettava.

Erityisesti EU:n taakanjakopäätös ja sen toimeenpano edellyttävät järjestelmällistä ja johdonmukaista ilmastopoliitiikan vaikuttavuuden seuranta. Päästökehityksen ja politiikkatoimien vaikuttavuuden jatkuva seuranta luo mahdollisuudet myös nopeasti käyttöön otettavien lisätoimien suunnittelulle. Järjestelmiä, joiden avulla vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan, on tarpeen kehittää.

Ilmastopoliitiikan pitkän tähtäimen tavoitteenasettelussa on tarkastelun horisontiksi vakiintunut tällä hetkellä vuosi 2050. Siihen asti ulottuvan ilmastopoliittisen päätöksenteon pitkäjänteisyys ja yhtenäisyys edellyttää vakiintunutta suunnittelu- ja seurantajärjestelmää. Pitkän aikavälin ilmastopoliittikkaa koskeva selkeä tavoitteenasettelu tukee osaltaan myös elinkeinoelämän investointiympäristön ennustettavuutta. Ilmastopoliitiikan valmistelun, toteuttamisen ja siihen liittyvän seurannan tulee edellä mainittujen tekijöiden ja ilmastopoliittikkaan liittyvien erityisten haasteiden vuoksi olla nykyistä määrämuo- toisempaa, samalla kun säilytetään nykyisen ilmastopoliitiikan laadinnan toimivat peruspiirteet, kuten joustavuus ja kattavuus.

Ilmastomuutoksen etenemisestä saadaan jatkuvasti uutta, aiempaa tarkempaa tieteellistä tietoa muun muassa kansainvälisen hallitustenvälisen ilmastomuutospaneeli IPCC:n taholta. Kyseinen hallitustenvälinen paneeli toimii kansainvälisellä tasolla ilmastomuutosta, sen vaikutuksia ja hillitsemismahdollisuuksia sekä siihen sopeutumista koskevan tieteellisen tiedon analysoimiseksi ja yhteen kokoamiseksi. Hallitustenvälisen

paneelin tuottama kansainvälinen tieto on yleistä ja kattaa maantieteellisiä suuralueita. Suomen erityiskysymysten ja kansallista ilmastopoliitiikan päätöksentekoa kehittämiseksi tulisi parantaa Suomen olosuhteissa merkityksellisen tieteellisen tiedon kokoamista ja erittelemistä.

Tehokkaan ilmastopoliitiikan toteuttamiseksi erityisen tärkeää on varmistaa saumaton yhteistyö eri hallinnonalojen välillä, jotta kaikilla politiikkasektoreilla pyrittäisiin yhteen sovitusti ja johdonmukaisesti saavuttamaan kansallisten ilmastopoliitiikan tavoitteet. Ilmastopoliittisen päätöksentekomenetelyn vakiinnuttamiseksi eri toimijoiden roolit on syytä selkeyttää ja siten osaltaan varmistaa, että kaikki hallinnonalat sitoutuvat pitkäjänteisesti toimimaan yhteisesti laadittujen suunnitelmien toteuttamiseksi.

Ilmastomuutos vaikuttaa merkittävästi ympäristöön ja elinolosuhteisiimme ja sen myötä myös kansalaisten oikeuksien toteuttamismahdollisuuksiin. Ilmastopoliitiikan laajan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää varmistaa ilmastopoliitiikan valmistelun ja toteuttamisen avoimuus sekä kansalaisten osallistumismahdollisuudet näissä prosesseissa. Edellä kuvatun ilmastopoliitiikan kasvavan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tarpeen myös, että eduskunta osallistuu tiiviimmin ilmastopoliitiikan päätöksentekoon ja sen toteuttamisen seurantaan.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen tavoitteena on vahvistaa kansallista ilmastopoliittikkaa lisäämällä sen pitkäjänteisyyttä ja siihen liittyvän valmistelun läpinäkyvyyttä. Tähän pyritään säätämällä valtioneuvoston ja eduskunnan työtä tukevasta suunnittelujärjestelmästä, jonka avulla voidaan vahvistaa erityisesti päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden ilmastopoliitiikan ohjausta Suomen kansainvälisten sitoumusten ja EU-lainsäädännön velvoitteiden täyttämiseksi. Esityksellä pyritään turvaamaan perusteellinen ja avoin valmistelu, jossa kuullaan eri tahoja siitä, minkälainen politiikka parhaiten

sekä hillitsisi ilmastonmuutosta että ottaisi huomioon muut yhteiskunnalliset tavoitteet.

Lisäksi tavoitteena on seurata, miten suunnitellut toimet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi toteutuvat. Esityksen tavoitteena on hyödyntää mahdollisimman paljon nykyisiä ilmastopolitiikkaan liittyviä suunnittelu- ja seuranta-järjestelmiä ja tavoitella muutoinkin mahdollisimman suurta kustannustehokkuutta.

Hallituksen esityksen valmistelussa on lain säätämisen yhtenä vaihtoehtona tarkasteltu nykyisten strategioiden, eli energia- ja ilmastopolitiikan strategian sekä sopeutumisstrategian kehittämistä ilman uutta lainsäädäntöä. Myös ilmastopaneelin laatimassa ilmastolakiä koskeneessa esiselvityksessä tarkasteltiin sekä nykyiseen strategiakäytäntöön perustuva vaihtoehtoa että eri tyyppisiä sääntelyvaihtoehtoja. Osa valmistelun aikana kuuluisista sidosryhmistä oli sitä mieltä, että nykykäytäntö on toimiva ja riittävä, kun taas osa piti lain säätämistä tarpeellisenä.

Nykykäytännössä strategioiden laatimiseen ei ole lakiin perustuvaa velvoitetta. Jos nykyistä strategiakäytäntöä jatkettaisiin, suunnittelujärjestelmän käytännön soveltamiseen liittyisi epävarmuutta esimerkiksi sen suhteen, millä aikataululla strategioita laaditaan ja mitä tietoja strategiat käytännössä sisältäisivät. Myös eduskunnan ja hallituksen välisestä vuoropuhelusta ilmastopolitiikassa puuttuu ilman lainsäädännön tukea toimivassa nykymallissa pitkäjänteisyyttä. Erityisesti pitkän aikavälin kunnianhimoisten päästövähennystavoitteiden käsittely on toistaiseksi jäänyt strategiamenettelyssä vähälle huomiolle, mutta valmisteilla olevassa Energia- ja ilmastotiekartassa vuoteen 2050 on tarkoitus huomioida myös tämä asia. Nykyjärjestelmässä tutkimustiedon tuottaminen ilmastopolitiikan tueksi perustuu erillisiin toimeksiantoihin, tutkimuslaitosten tulosohtaukseen, tutkimusohjelmiin ja kaksi vuotta toimineeseen ilmastopaneeliin. Voidaan katsoa, että tämän nykyisen käytännön perusteella ei olisi mahdollista varmistaa riittävällä tavalla ilmastopoliittisessa päätöksenteossa tarvittavan riippumattoman poikkitieteellisen tiedon kokoamisen ja erittelyn jatkuvuutta. Suomen ja EU:n ilmastopolitiikan johdonmukainen kehittäminen vaativat kuitenkin ennen kaik-

kea pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaista yhteiskunnallista keskustelua suurista rakenteellisista muutoksista.

Nykyiseen strategiakäytäntöön liittyviä menettelyjä olisi mahdollista kehittää siten, että suunnittelujärjestelmän läpinäkyvyys ja ennakoitavuus paranisivat. Myös avoimuutta olisi mahdollista lisätä tässä mallissa. Voidaan kuitenkin katsoa, että ilmastolalla voidaan nykyjärjestelyä paremmin saavuttaa nämä edellä jaksossa (2.4.2) kuvatut kehittämistarpeet.

Ilmastopolitiikkaan liittyvän raportoinnin kansalliset käytännöt perustuvat pitkälti YK:n ilmastopöytäkirjan ja EU:n lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Kansallista raportointia kehitetään aktiivisesti viranomaisten ja tutkimuslaitosten välisen yhteistyön tehostamiseksi. Nykyisiä raportointikäytäntöjä on tarkoitus hyödyntää jatkossakin mahdollisimman tehokkaasti hallinnollisten lisäkustannusten välttämiseksi.

Hallituksen esityksen valmistelussa on pohdittu lain soveltamisalan rajausta. Lähtökohtana on pidetty, että laki koskisi sekä ilmastonmuutoksen hillintää että muutokseen sopeutumista, vaikka niiden suunnittelu ja toteutus poikkeavatkin toisistaan. Ilmastonmuutoksen hillinnällä ja muutokseen sopeutumisella on kuitenkin yhtymäkohtia myös strategisten linjausten ja suunnitelmien tasolla, jonka vuoksi niitä on perusteltua tietyiltä osin käsitellä yhdessä.

Hallitusohjelmassa todetulla tavalla laki koskisi päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä. Tämä johtuu siitä, että päästökaupasta säädetään EU-lainsäädännössä, jonka mukaan päästökauppa on EU:n laajuista.

Lakiesitys koskee pääsääntöisesti valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä, minkä lisäksi myös eduskunta osallistuisi keskeisesti ilmastopolitiikkaan. Valtion aluehallinto, erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, kytkeytyvät niitä ohjaavien ministeriöiden toiminnan kautta varsin kiinteästi ministeriöiden ilmastopolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Aluehallinnolle ei kuitenkaan annettaisi ilmastolaissa uusia tehtäviä. Lakiin ei myöskään ehdoteta uusia velvoitteita kansalaisille tai yhteisöille.

Laki ei koskisi kuntien suunnittelua, vaan ilmastomuutoksen hillintään ja muutokseen sopeutumiseen tähtäävä kuntien suunnittelu kehittyisi itsenäisesti. Lakiesitys tukisi kuitenkin kuntien toimintaa tekemällä valtion ilmastomuutokseen liittyvän toiminnan nykyistä ennustettavammaksi ja johdonmukaisemmaksi.

Valmistelutyön kuluessa esitettiin usealta taholta, että ilmastolakiin olisi sisällytettävä säännökset niin sanotusta hiilibudjetista, jolla voitaisiin sitovasti säädellä kasvihuonekaasupäästöjen vuosittaista enimmäismäärää. Useiden EU-maiden ilmastolaeissa onkin järjestelmiä, joilla rajoitetaan päästöjen määriä. Järjestelmien sitovuus vaihtelee maittain. Vastaavanlaista hiilibudjettijärjestelmää ei ehdoteta Suomen ilmastolakiin, koska on katsottu, että kasvihuonekaasujen riittävä väheneminen voidaan saada aikaan myös ehdotetulla päästöjen suunnittelu- ja seurantajärjestelmällä.

Valmistelutyön kuluessa esitettiin niin ikään, että ilmastolakiin tai erityislakeihin tulisi sisällyttää myös aineellisia säännöksiä ilmastomuutoksen hillitsemisestä tai muutokseen sopeutumisesta. Erityislainsäädännön muuttaminen edellyttää kuitenkin asian perusteellista selvittämistä, eikä siihen tässä yhteydessä esitetä muutoksia. Ilmastolain soveltamisen yhteydessä on tarkoitus ottaa huomioon myös muuhun lainsäädäntöön mahdollisesti sisältyvät ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyvät säännökset siten, että ilmastolailla ei rajoiteta muiden lakien soveltamista. Muita säädöksiä ja ilmastolain säännöksiä sovellettaisiin siis rinnakkain. Ilmastolain mukaisella suunnittelujärjestelmällä voidaan tukea tulevia aineellisen lainsäädännön muutoksia ja pyrkiä varmistamaan osaltaan, että ne ovat sopuosinnussa keskenään.

Valmistelun kuluessa tarkasteltiin myös, millä tavalla olisi mahdollista varmistaa, että ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmässä otetaan erityisesti huomioon riippumaton, useita eri yhteiskunnan aloja koskeva tieteellinen tieto. Ilmastopolitiikkaa koskevaa tietoa tuotetaan nykyisin yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa. Nykyisenkaltaisen ilmastopaneelin voidaan nähdä tuovan lisäarvoa erityisesti monitieteellisenä foorumina, joka

arvioi ja jäsentää uusinta tieteellistä tietoa ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä hyödynnettäväksi. Näin ollen voidaan todeta, että riippumattomalle ilmastopaneelille olisi näköpiirissä olevien lisääntyvien tiedollisten tarpeiden kannalta perusteltua antaa ilmastolakiin liittyviä tehtäviä ja säätää ilmastopaneelin asettamisesta ilmastolaissa.

Lain valmistelussa tarkasteltiin lain suhdetta olemassa olevien ei-lakisäätöisiin ilmastopolitiikan instrumentteihin, kuten energia- ja ilmastostrategiaan ja kansalliseen sopeutumisstrategiaan. Valmistelussa katsottiin, että ilmastolaissa säädetyt suunnitelmat ja käytössä olevat suunnittelukäytännöt on tarpeen sovittaa yhteen tarpeellisilta päällekkäisten tai ristiriitaisten linjausten välttämiseksi. Tämä koskee erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja energia- ja ilmastostrategian yhteensovittamista keskenään.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevasta suunnittelujärjestelmästä ja siihen liittyvästä seurannasta ehdotetaan säädettäväksi ilmastolaki. Ilmastolain säätäminen on katsottu tarpeelliseksi useasta eri syystä. Päästövähennystavoitteiden tiukentuminen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen edellyttävät uusia toimia, joilla voi olla merkittävä vaikutus useilla yhteiskunnan aloilla. Sen vuoksi on tarpeen, että ilmastomuutoksen torjumiseksi ja siihen sopeutumiseksi on olemassa avoimesti valmisteltu ja yhteen sovitettu ilmastomuutoksen lähtökohdista laadittu toimintapolitiikka. Syvällisten yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi on tarpeen, että ilmastopolitiikan valmistelusta, päätöksenteosta ja seurannasta säädetään lailla. Niin ikään eduskunnalle voidaan turvata säännönmukainen mahdollisuus ottaa kantaa ilmastoasioiden suunnittelu- ja seurantajärjestelmään vain lain tasoisin säännöksiin.

Laki antaisi myös viestin siitä, että ilmastomuutos, sen torjunta ja siihen sopeutuminen ovat tärkeitä ja että ne edellyttävät yhteiskunnan kaikkien osapuolten panosta. Lain tavoite ja lain nojalla hyväksyttävät suunnit-

telmat osoittaisivat myös eri alojen toimijoille, mitä ilmastopolitiikassa tavoitellaan.

Ilmastolailla varmistettaisiin myös osaltaan Suomen kansainvälisten sitoumusten, EU-lainsäädännön ja poliittisten sitoumusten noudattaminen. Kansainvälisesti se osoittaisi myös, että Suomi pitää ilmastomuutoksen torjuntaa tärkeänä. Se vahvistaisi myös Suomen asemaa kansainvälisen ja EU:n ilmastopolitiikan toimijana.

Laissa olisi säännökset ilmastopolitiikan valtakunnallisesta suunnittelusta ja seurannasta. Ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitetäisiin katsaus ilmastomuutoksen kehityksestä, tarpeesta sopeutua toteutuneeseen tai todennäköiseen muutokseen ja näihin vaikuttavista tekijöistä sekä suunnitelma toimista ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja keinoista muutokseen sopeutumiseksi. Suunnitelmat antaisivat pohjan ja suunnan ilmastopolitiikan yksityiskohtaiselle valmistelulle eri hallinnonaloilla. Lain mukaan valtion viranomaisen olisi edistettävä toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan ilmastolain mukaisten suunnitelmien toteuttamista. Viranomaisen olisi tällöin otettava huomioon suunnitelmat tehtäviensä hoitoa koskeva lainsäädännön rajoissa. Voimassa oleva muu lainsäädäntö olisi luonnollisesti otettava huomioon jo suunnitelmien laadintavaiheessa.

Ilmastomuutoksen hillitsemisestä laadittaisiin pitkän aikavälin suunnitelma ja keskipitkän aikavälin suunnitelma. Pitkän aikavälin suunnitelmaan sisältyisi vuoteen 2050 ulottuva kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite, joka antaisi selkeän suunnan ilmastomuutoksen hillitsemisen pitkäjänteiselle työlle. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma koskisi vain päästökaupan ulkopuolista sektoria. Ilmastomuutokseen sopeutumisesta laadittaisiin oma suunnitelmansa. Suunnitelmia tarkistettaisiin laissa määritellyin väliajoin, minkä ansiosta suunnitelmissa voidaan joustavasti ottaa huomioon uusia esiin nousevia tarpeita ja uutta ilmastomuutoksesta kertyvää tietoa. Tarvittaessa olisi mahdollista myös tarkistaa suunnitelmia lyhyemmällä aikavälillä.

Ilmastopolitiikan suunnitelmat tulisi lain mukaan valmistella avoimesti, osapuolten mahdollisimman laajan tuen varmistamiseksi.

Suunnitelmien olennainen osa olisi selostus siitä, miten kasvihuonekaasujen päästöjä saadaan vähennettyä tavoitteiden mukaisesti ja miten ilmastomuutokseen sopeuduttaisiin. Suunnitelmien keskeinen sisältö määriteltäisiin laissa.

Ilmastopolitiikan suunnitelman toiminnallisen osan taustaksi ja päätöksen teon tueksi suunnitelmissa olisi selostus toteutuneista kasvihuonekaasupäästöistä sekä arvio tulevasta päästökehityksestä ja miten ilmastopolitiikka on maapallonlaajuisesti ja EU:ssa kehittyneessä.

Ilmastopolitiikan suunnitelmat valmisteltaisiin asianomaisissa ministeriöissä ja ne hyväksyisi valtioneuvosto. Jokaisen suunnitelman kohdalla yksi ministeriö toimisi koivana tahona, joka koordinoisi muiden työtä.

Ilmastopolitiikan suunnitelmat olisivat luonteeltaan valtioneuvoston laatimia yleisiä suunnitteluinstrumentteja. Niitä koskevassa valtioneuvoston päätöksenteossa ei olisi siten kyse yksittäisessä hallintoasiassa tehtävästä asiaratkaisusta, jolla olisi vaikutusta yksilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Näin ollen suunnitelmiin ei liity sellaista oikeussuojan tarvetta, jotta ne voitaisiin katsoa valituskelpoisiksi päätöksiksi.

Valtioneuvosto antaisi suunnitelmasta selonteon eduskunnalle, joka antaa selonteon johdosta kannanoton. Valtioneuvosto toimittaisi myös kalenterivuositain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä sekä päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Vastavasti annettaisiin eduskunnalle tietoja ilmastomuutokseen sopeutumisesta.

Ilmastopolitiikan tärkeyden vuoksi laissa kiinnitettäisiin erityistä huomiota siihen, että suunnitelmien perustana on paras käytettävissä oleva tieto. Suunnitelmissa olisi selvitettävä ilmastopolitiikassa vaikuttavat tekijät ja suunnitelmien vaikutukset. Ilmastopolitiikan tueksi asetettaisiin tieteellinen ja riippumaton asiantuntijaelin, Suomen ilmastopaneeli, jonka tarkastelut osaltaan palvelisivat suunnitelmien kehittämistä, toimeenpanoa ja arviointia.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yleistä

Puitelakina ilmastolaki vahvistaisi ilmastopolitiikan kehittämisen perustaa, mutta ei sellaisenaan määrittäisi sen sisältöä. Näin ollen sen vaikutukset päästövähennys- ja sopeutumistavoitteiden saavuttamiseen olisivat epäsuoria. Lain pääasialliset vaikutukset liittyisivät Suomen ilmastopoliittisen sitoutumisen osoittamiseen, ilmastopolitiikan selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden tavoitteluun, avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien perustan takaamiseen sekä ilmastopolitiikan tietoperustaisuuden lisäämiseen. Lain mukaisten suunnitelmien valmistelu, sisältö ja toimeenpano sekä niihin liittyvät seurannat ja arvioinnit määraisivät pitkälti vaikutusten suuruuden ja merkityksen.

Suomen ympäristökeskus on laatinut erillisen selvityksen ehdotettavan ilmastolain arvioituista vaikutuksista.

4.2 Ilmasto- ja ympäristövaikutukset

Ilmastolaki loisi suunnittelu- ja seurantajärjestelmän, jonka avulla Suomi tavoittelee vähintään 80 prosentin kasvihuonekaasupäästöleikkausta vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Lain avulla Suomi pyrkisi tekemään osansa kansainvälisestä tavoitteesta rajoittaa ilmaston lämpeneminen kahteen celsiusasteeseen. Laki tähtäisi myönteisten ympäristövaikutusten saavuttamiseen ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen suunnittelu- ja seurantaprosessien parantamisen avulla.

Sisällyttämällä pitkän aikavälin tavoite lakiin annettaisiin selkeä viesti ilmastopolitiikan suunnasta ja pitkäjänteisyydestä. Tavoite toimisi samalla ilmastolain mukaisten suunnitelmien laatimisen yhtenä lähtökohtana.

Yleisesti ilmastopolitiikan seurannan parantuminen sekä kansalaisyhteiskunnan, eduskunnan ja ilmastopaneelin roolien vahvistukset lisäisivät todennäköisyyttä sille, että ilmastolaki vaikuttaisi myönteisesti ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Ilmastolakiin sisältyvä pitkän aikavälin päästövähennystavoite vaikuttaisi samaan suuntaan poliittisen sitoutumisen osoittimena.

Tähän mennessä laaditut energia- ja ilmastopoliittiset strategiat ovat osoittaneet, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteisiin liittyy myönteisiä ympäristö- ja terveysvaikutuksia, mutta myös mahdollisia ristiriitoja eri yhteiskunnallisten tavoitteiden välillä. Kiinnittämällä huomiota yhteiskunnallisten tavoitteiden väliin mahdollisiin ristiriitoihin ja luomalla suunnittelujärjestelmän, jossa ristiriitoja voi ratkaista, ilmastolailla olisi epäsuoria myönteisiä ympäristövaikutuksia myös ilmastopolitiikan ulkopuolella.

Ehdotetun ilmastolain mukaisten suunnitelmien arvioidaan toimivan ilmasto- ja ympäristövaikutusten osalta pääsääntöisesti kuten tähänastiset energia- ja ilmastopolitiikkaan liittyneet eduskunnalle annetut selonteot. Laissa säädetyt määräajat ja menettelyt korostaisivat entisestään ilmastotavoitteiden saavuttamisen tärkeyttä sekä parantaisivat eri ilmasto-, ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten välisten suhteiden selvittämistä ja yhteensovittamista. Ilmastolain edellyttämien suunnitelmien ja nykykäytännön mukaisten energia- ja ilmastopolitiikkaa koskevien suunnitelmien yhteensovittaminen parantaisi edellytyksiä tunnistaa ja saavuttaa erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita. Tältä osin lain käytännön toimeenpano määraisuuren osan vaikutuksista.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ilmastolain yhteiskunnalliset vaikutukset liittyisivät ilmastopolitiikan yhteiskunnalliseen painoarvoon, avoimuuteen ja osallistamiseen, tietoperustan vahvistamiseen sekä suunnittelun kehittämiseen. Kaikilla näillä osa-alueilla on viimeaikaisissa selvityksissä ja asiantuntijalausunnoissa havaittu kehittämistarpeita.

Ilmastolaki lisäisi selvästi ilmastopolitiikan yhteiskunnallista näkyvyyttä ja painoarvoa. Laki korostaisi, että ilmastopolitiikka on tärkeää yhteiskunnallista toimintaa. Sen johdonmukainen edistäminen olisi lain osoittamana yhteiskunnallinen perustehtävä, riippumatta poliittisista suhdanteista. Lakiin kirjattu pitkän aikavälin tavoite korostaisi myös tehtävän yleistä merkitystä ja pitkäjänteisyyttä. Tällaista yhteiskunnallista vaikutusta olisi vaikeaa saavuttaa ilman lakia. Ilmastolaki he-

rättäisi todennäköisesti myös kansainvälistä kiinnostusta ja osoittaisi Suomen sitoutumisen ilmastomuutoksen määrätietoiseen hillintään. Suomi olisi esimerkiksi ensimmäinen pohjoismaa, joka on säätänyt ilmastolain.

On todennäköistä, että kansainväliset ja EU-tason paineet vahvistaa ilmastopolitiikkaa ja sen vaikuttavuutta aiheuttavat tulevaisuudessa uusia tehtäviä kansallisen ilmastopolitiikan valmisteluun. Laki auttaisi Suomea vastaamaan osaan uusista vaatimuksista tarjoamalla puitteet uusien velvoitteiden kansalliselle toteutukselle. Osa uusista sitoumuksista, kuten EU:n vuoden 2020 jälkeiset päästövähennystavoitteet, olisi sellaisenaan sisällytettävissä ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin. Myös eräillä jo nykyisin voimassa olevilla EU-lainsäädännön mukaisilla vaatimuksilla voidaan nähdä yhtymäkohtia ehdotettavan ilmastolain säännösten kanssa. Esimerkiksi ilmastolain säännökset pitkän aikavälin suunnitelmasta ja valmistelun avoimuudesta sekä osallistumismahdollisuuksista olisivat samansuuntaisia EU:n seurantajärjestelmäasetuksen mukaista vähähiilistä strategiaa koskevien vaatimusten kanssa. Ehdotettavan ilmastolain avulla olisi siis mahdollista tukea ja vahvistaa osaltaan Suomen toimia sekä kansainvälisellä tasolla että Euroopan unionissa tehtävän ilmastopoliittisen päätöksenteon kansallisessa toimeenpanemisessa.

Vahvistamalla ilmastopolitiikan asemaa ja osoittamalla selkeästi ilmastopolitiikan suuntaa myös pitkällä tähtäimellä, laki voisi kannustaa kaikkia toimijoita hakemaan entistä aktiivisemmin innovatiivisia ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutusratkaisuja. Tällä voisi olla myönteisiä välillisiä taloudellisia ja muita vaikutuksia tarjoamalla uusia mahdollisuuksia kehittää elinkeinotoimintaa erityisesti puhtaan teknologian alalla.

Laissa olisi perussäännökset valmistelun avoimuudesta ja osallistumismahdollisuuksista. Tällä pyritään siihen, että niin kansalaisilla kuin keskeisillä ilmastoon vaikuttavilla toimijoillakin olisi mahdollisuus esittää näkemyksensä tulevasta ilmastopolitiikasta. Suunnitelmia hyväksyttäessä olisi tiedossa, mitä näkemyksiä on esitetty ja miten ne on otettu huomioon, mikä lisäisi suunnitelmien yleistä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Lakisääteinen velvollisuus saattaa ilmastopo-

litiikan suunnitelmat eduskunnan arvioitavaksi tähtää siihen, että ilmastopolitiikan merkittävillä linjauksilla olisi keskeisen valtiolimen poliittinen tuki.

Kulkeminen kohti ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistavoitteita edellyttää monipuolisen tiedon käyttöä ja tulkintaa ilmastopolitiikan valmistelussa, toimeenpanossa ja arvioinnissa. Ilmastopolitiikassa kaikilla tieteenaloilla sekä käytännön kokemusperäisellä tiedolla on suuri merkitys. Ilmastolailla pyrittäisiin parantamaan ilmastoa koskevan tiedon tuottamista, jalostamista ja käyttöä. Erityisesti säännökset suunnittelusta ja seurannasta sekä tieteellisestä asiantuntijaelimistä korostaisivat ilmastopolitiikkaa koskevan tieteellisen tiedon monipuolisen käytön merkitystä ja loisivat sille lakisääteisen perustan. Laki voisi siten myös kannustaa tiedon tuottajia ja rahoittajia osoittamaan voimavaroja ilmastomuutoksen kannalta tärkeisiin kysymyksiin.

Ilmastolaki olisi ennen kaikkea laki valtiotieteellisen ilmastopolitiikan suunnittelusta. Laki vahvistaisi valtioneuvoston suunnittelun yleistä perustaa ja parantaisi siten periaatteessa myös ilmastopolitiikan selkeyttä, kokonaisvaltaisuutta ja ennakoitavuutta eri toimijoiden näkökulmasta. Suunnittelun selkeyttämisen ja kokonaisvaltaisuuden kannalta ratkaisevaa on se, missä määrin lain mukaiset suunnitelmat kykenevät käytännössä kattamaan ilmastohaasteen sektorirajat ylittävät suunnittelutarpeet. Jos lain mukaiset suunnitelmat täydentävät nykykäytännön mukaisia strategioita ja tuovat niihin lisää syvyyttä esimerkiksi monipuolistamalla ilmastopoliittisten toimenpiteiden tarkastelua ja erilaisten skenaarioiden käsittelyä, yhteiskunnalliset toimijat saisivat suunnitelmista nykyistä enemmän aineksia ilmastopoliittiseen keskusteluun ja toiminnan kehittämiseen. Jos sen sijaan lain toimeenpanossa epäonnistutaan ja lain mukaiset suunnitelmat muodostuisivat päällekkäisiksi tai kilpaileviksi muiden strategioiden kanssa, lailla voisi olla kielteisiä suunnitteluun liittyviä vaikutuksia. Päällekkäisyyden välttämiseen ja tehokkuutta parantavan vuorovaikutuksen lisäämiseen voidaan vaikuttaa lain toimeenpanemisella.

4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ilmastolaki koskisi suoranaisesti vain valtion viranomaisia. Kuntiin ja kuntien viranomaisiin laki vaikuttaisi vain välillisesti lain mukaisten suunnitelmien toimeenpanon kautta. Valtion viranomaisista ilmastolaki vaikuttaisi eniten ministeriöihin suunnittelujärjestelmän kehittämisen ja toteuttamisen kautta, mutta osaksi myös niiden alaisiin keskushallinnon viranomaisiin ja aluehallintoon. Valtion laitoksista muun muassa Ilmatieteen laitoksella, Suomen ympäristökeskuksella, tulevilla Luonnonvarakeskuksella ja Tilastokeskuksella on ilmastomuutoksen seurantaan liittyviä tehtäviä, joihin ei aiheudu suoria muutoksia ilmastolaista.

Ilmastolain valmistelun aikana toteutetun kyselyn perusteella keskeiset ministeriöt ovat käyttäneet muutamia henkilötyövuosia nykykäytännön mukaisten strategioiden valmisteluun. Kyselyvastausten perusteella lain mukaisten suunnitelmien laatiminen lisäisi joitakin osin ilmastopolitiikan suunnittelun ja valmistelun voimavaratarpeita. Lisäys ei olisi suuri ilmastopolitiikkaan kuuluvien hallintokustannusten kokonaisuudessa, mutta voisi vaikuttaa ministeriöiden töiden järjestämiseen. Voimavaratarpeen lisäys olisi olennaisesti riippuvainen käytännön työn ja vastuiden jakautumisesta ministeriöiden kesken sekä erilaisten valmistelumenettelyiden välille löydettävistä synergioista. Järjestely, jossa vaihdettaisiin nykyisiä vastuuministeriöitä, lisäisi ministeriöiden arvioiden mukaan voimavaratarvetta selvästi enemmän kuin nykyjärjestelyn kehittäminen. Esityksessä ainoastaan ympäristöministeriön koordinoitavaksi ilmastopolitiikan suunnitelmassa on kokonaan uusi ja lisää ympäristöministeriön voimavaratarpeita ilmastopolitiikan valmistelussa. Mikäli eri suunnitelmien yhteensovittamisessa onnistutaan hyvin, muiden ministeriöiden voimavaratarpeet eivät kasva olennaisesti.

On ennakoitavissa, että kansainvälinen ilmastopolitiikka ja EU:n ilmastopolitiikka synnyttävät uusia tehtäviä, joihin tulee kohdentaa voimavaroja. Laki loisi perustan näiden tehtävien hoitamiseksi ja se voisi osaltaan varmistaa, että uudet tehtävät järjeste-

tään tehokkaasti siten, että ne tukevat myös kansallisen ilmastopolitiikan kehittämistä. Tämä edellyttää yksiselitteistä tehtävä- ja vastuujakoa ministeriöiden välillä.

4.5 Taloudelliset vaikutukset

Suunnittelua sääntelevän lain valtiontaloudelliset vaikutukset määräytyisivät suunniteltujen vaatavuuden ja laajuuden perusteella. Lain valmistelun aikana laadittu kysely sekä muut suunnittelusta kerätyt tiedot viittaavat siihen, että lain mukaisen suunnittelujärjestelmän käynnistäminen ja ylläpitäminen vaatisi nykytilaan verrattuna pieneköiden lisävoimavarojen kohdentamista toimintaan. Viranomaisten välinen työnjako eri suunnitelmien laadinnan yhteensovittamisessa vaikuttavat selvästi voimavaratarpeeseen.

Ilmastolailla ei olisi välittömiä yksityistaloudellisia tai kansantaloudellisia vaikutuksia. Sen sijaan ilmastopolitiikan suunnitelmien toimeenpanolla voisi olla merkittäviä yksityistaloudellisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia esimerkiksi niissä linjattujen uusien tavoitteiden tai ainesoikeudellisen lainsäädännön myötä, mutta näiden vaikutusten selvittäminen kuuluu kyseisten suunnitelmien vaikutusten arvioinnin piiriin. Lain mukaisen suunnitelmien taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin suunnitelmien laadinnan yhteydessä.

Tarkasteltaessa ilmastolain 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 lain viitoittavan tulevaa kehitystä nykyistä selkeämmin, mikä kannustaisi kehittämään uusia ratkaisuja ilmastomuutoksen hillitsemiseksi tai sopeutumisen edistämiseksi. Ilmastopolitiikan ennakoitavuuden ja kannustavuuden parantamista pidetään yleisesti tärkeänä, ja ilmastolakiin kohdistuu odotuksia tältä osin varsinkin päästökauppasektorin ulkopuolisten toimialojen osalta. Esimerkiksi Ison-Britannian kokemusten perusteella ilmastolaki voisi tukea niitä elinkeinoelämän toimi-

joita, jotka näkevät vähähiilisen talouden mahdollisuudet.

Ehdotetun lain dynaamiset vaikutukset riippuvat lain mukaisten suunnitelmien sisällyksestä. Esimerkiksi ehdotettu 80 prosentin päästövähennys vuoteen 2050 mennessä korostaa ilmastonmuutoksen hillinnän merkitystä, mutta pitkän aikajänteen ja vähennyksen kohdentumiseen liittyvän epävarmuuden vuoksi lakiin kirjattu päästövähennystavoite vaatii tuekseen konkreettisia toimia dynaamisten vaikutusten aikaansaamiseksi. Lain mukaisilla suunnitelmilla ja niihin sisältyvillä toimenpiteillä voi siten olla merkittäviä dynaamisia vaikutuksia, mikä korostaa suunnitelmien vaikutustenarvioinnin merkitystä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että saatujen kokemusten ja selvitysten perusteella hallitus valmistelee esityksen ja tekee erillisen päätöksen ilmastolain säätämiseksi ohjaamaan päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä. Tämän mukaisesti ympäristöministeriö teetti kaksi selvitystä aiheesta. Ensimmäinen selvitys koski kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksia (13.5.2012) ja toinen selvitys kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksia ja soveltamisuhteita muuhun lainsäädäntöön (4.6.2013). Ensiksi mainitun selvityksen tekivät OTT Ari Ekroos ja TKT Matias Warsta ja jälkimmäisen Ari Ekroos, Ilkka Väänänen, Matias Warsta ja Matias Wallgren.

Edellä mainittujen selvitysten lisäksi myös ilmastopaneeli laati vuonna 2012 arvioinnin ilmastolain vaihtoehdoista ja tarpeellisuudesta.

Ympäristöministeriön ensimmäisen selvityksen jälkeen pidettiin 2.10.2012 laaja sidosryhmäseminaari ilmastolaista, johon osallistui laaja joukko valtion ja kuntien hallinnon, eri tieteenalojen, elinkeinoelämän, paikallisten, metsä- ja maatalouden ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Ilmastolain tarpeellisuuteen oli mahdollista esittää näkemyksensä Ota kantaa.fi -internetsivuilla.

Hallituksen energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmässä hyväksyttiin 8.2.2013 linjaus ilmastolain valmistelusta. Linjauksen mukaan ilmastolain tärkeimmät elementit olisivat 80 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2050, hallinnon toimintaa ohjaava suunnittelu- ja seurantajärjestelmä sekä viranomaistoiminnan työnjaon selkeyttäminen. Ilmastolaki kattaisi sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen.

Ministerityöryhmä päätti seuraavista ilmastolain valmistelua koskevista linjauksista:

1) ilmastolaki olisi luonteeltaan tavoitteellinen puitelaki, johon ei sisältyisi eri hallinnonalojen (liikenne, maatalous, asuminen, rakentaminen jne.) aineellista lainsäädäntöä;

2) ilmastolain soveltamisalaan kuuluisivat hallitusohjelman mukaisesti päästökaupasektorin ulkopuoliset päästöt;

3) ilmastolakiin ei sisältyisi säännöksiä eri toimialoille kohdistuvista politiikkatoimista päästöjen vähentämiseksi eikä päästövähennysten taakanjaosta; ilmastolaki loisi prosessin, jossa tällaisista politiikkatoimista voitaisiin päättää, mutta päätökset tekisi edelleen hallitus harkintansa mukaan ottaen huomioon asiaan vaikuttavat tekijät ja muut yhteiskunnalliset tavoitteet esimerkiksi maataloudessa tai energiapolitiikassa;

4) ilmastolaki yhdessä energia- ja ilmastostrategioiden kanssa loisi hallitukselle systemaattisen kehikon ja prosessin arvioida ilmastopolitiikan riittävyyttä ja tarvittavia toimia;

5) ilmastolain velvoitteet kohdistuisivat valtionhallintoon; ilmastolaki itsessään ei asettaisi velvoitteita valtionhallinnon ulkopuolelle esimerkiksi yksityisille toimijoille;

6) ilmastolaki ei kiristäisi jo päätettyjä päästötavoitteita. Lakiin sisältyvät tavoitteet olisivat samat kuin ne, joihin Suomi on jo sitoutunut. Ilmastolain tarkoituksena olisi olla hallituksen ja eduskunnan työkalu näiden tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Ilmastolain valmistelussa tuli hyödyntää myös Ekroosin ja Warstan ensimmäisestä selvityksestä saadut asiantuntija-arviot sekä asiassa esitetyt sidosryhmien näkemykset. Lisäksi kiinnitettiin huomiota ilmastopaneelin tekemän ilmastolakiselvityksen johtopää-

töksiin erityisesti liittyen ilmastolain suhteeseen muuhun lainsäädäntöön.

Ministerityöryhmän linjausten mukaisesti ympäristöministeriö asetti 22.3.2013 projektiyöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi. Työryhmässä oli edustajat ympäristöministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja oikeusministeriöstä. Työryhmässä oli myös pysyvä asiantuntija Suomen ilmastopaneelistä. Energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä käsitteli säännöllisesti valmistelutyön edistymistä ja teki sitä koskevat keskeiset linjaukset.

Ilmastolain valmistelun avoimuuden varmistamiseksi laadittiin erillinen ilmastolain viestintä- ja vuorovaikutussuunnitelman sen ohella, että ympäristöministeriöllä oli myös ilmastoviestinnän toimintasuunnitelma vuodelle 2013.

Työryhmä kuuli työnsä aikana sidosryhmiä neljässä tilaisuudessa, joissa kuultiin tiedeyh-

teisön, elinkeinoelämän ja palkansaajien, ympäristöjärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen sekä kunnallis- ja aluehallinnon edustajia. Lisäksi lokakuussa 2013 järjestettiin laaja sidosryhmäseminaari.

Ilmastolain valmistelun etenemisestä tiedotettiin laajalti ympäristöministeriön verkkosivuilla. Lisäksi verkkosivuilla julkaistiin blogeja, joissa kerrottiin säännöllisesti valmistelun etenemisestä.

Ympäristöministeriö lähetti helmikuussa 2014 työryhmän työhön perustuvan luonnoksen hallituksen esityksen ilmastolaiksi lausunnoille eri tahoille, minkä lisäksi lausuntopyyntö julkaistiin ympäristöministeriön internetsivulla. Esitystä muokattiin saatujen lausuntojen perusteella.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Ilmastolaissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää ja suunnitelmien toimeenpanemiseen liittyvän seurannan järjestämisestä. Ilmastopolitiikan suunnitelmilla tavoitellaan ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Lisäksi suunnitelmien tavoitteena on parantaa edellytyksiä sopeutua ilmastomuutokseen. Suunnitelmien laadinnan ja toimeenpanon myötä voitaisiin tehokkaasti ja johdonmukaisesti varmistaa myös Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja niiden seurantaan koskevien velvoitteiden täyttyminen. Laissa ehdotettava suunnittelujärjestelmä ja suunnitelmien toimeenpanon seuranta perustuisivat mahdollisimman pitkälti jo nyt käytössä oleviin, erityisesti Euroopan unionin säädöksistä ja kansainvälisten sopimusten määräyksistä johtuviin menettelyihin ja järjestelyihin.

Lailla voitaisiin lisäksi tehostaa ja sovittaa yhteen valtion viranomaisten toimintaa ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanon seurannassa. Lain tarkoituksena olisi myös edistää yleisön eli laajasti ottaen kaikkien yhteiskunnan eri tahojen osallistumismahdollisuuksia ilmastopolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon. Käytännössä tämä merkitsisi muun muassa kansalaisten roolin vahvistamista ilmastopolitiikkaa koskevien suunnitelmien valmistelussa sen ohella, että muut keskeiset ilmastopolitiikan toimijat, kuten elinkeinoelämä, etujärjestöt ja kunnat voisivat osallistua ilmastopolitiikan valmisteluun. Lailla myös vakiinnutettaisiin eduskunnan asema ilmastopoliittisessa päätöksenteossa, johon se osallistuisi ottamalla kantaa ilmastopolitiikan suunnitelmista annettaviin selontekoihin ja suunnitelmien toteutumisen seurantaan koskeviin vuosikertomuksiin.

2 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan laki koskisi valtion viranomaisten tehtäviä ilmastopolitiikan suunnitelmien laa-

timisessa sekä niiden täytäntöönpanossa. Valtion viranomaisiin kuuluvat valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi myös muu valtion keskushallinto sekä valtion alue- ja paikallisviranomaiset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilmastolain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Ilmastolain rinnalla tulisivat sovellettaviksi myös ne erityislainsäädännön säännökset, jotka suoraan tai välillisesti koskevat ilmastomuutoksen hillitsemistä taikka ilmastomuutokseen sopeutumista. Tällaisia säännöksiä on erityisesti päästökauppalaisa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), Kioton mekanismien käytöstä annetussa laissa (102/2009) sekä hiilidioksidin talteenotosta ja varastoinnista annetussa laissa (416/2011). Näiden ilmastopoliittisten erityissäädösten lisäksi ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen vaikuttavista seikoista säädetään muissa eri alojen säädöksissä. Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä voidaan mainita tulvariskien hallinnasta annettu laki (620/2010), jolla vaikutetaan osaltaan myös sopeutumiseen ilmastomuutoksesta aiheutuvien vaikutuksiin.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaus päästökauppasektoria koskevaan sääntelyyn. Ehdotettu ilmastolaki ja päästökauppalainsäädäntö eivät olisi päällekkäisiä, koska ilmastolaki koskisi ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaan ja päästökauppalainsäädäntö kasvihuonekaasujen päästökaupan käytännön järjestämistä. Näin ollen lakiin ehdotetaan selkeyttävää mainintaa siitä, että päästökauppalainsäädäntöä sovellettaisiin edelleen kuten tähän asti ilmastolaista riippumatta. Päästökauppasektorin piiriin kuuluvien toimintojen päästöjä sekä niiden vähentämiseen tähtääviä toimia koskeva sääntely sisältyy päästökauppalakiin ja lentoliikenteen päästökaupasta annettuun lakiin sekä eräiltä osin myös Kioton mekanismien käytöstä annettuun lakiin.

3 §. Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon. Pykälässä säädettäisiin ilmastolain mukaisten suunnitelmien huomiointiin ottamisesta muun lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä. Pykälä koskisi kaik-

kia tämän lain mukaisia ilmastopolitiikan suunnitelmia, joista säädetään tarkemmin 7, 8 ja 9 §:ssä. Edellytyksenä suunnitelmien huomioimiselle suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä, ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevista toimista olisi se, että asiasta säädettäisiin nimenomaisesti kyseisessä erityislainsäädännössä. Näin ollen tästä pykälästä 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 tarvittaessa sisällyttää viittaus tämän lain mukaisiin suunnitelmiin

4 §. Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet. Pykälässä säädettäisiin valtion viranomaisten velvollisuudesta edistää toiminnassaan tämän lain mukaisten suunnitelmien toteutumista. Valtion viranomaisten olisi mahdollisuuksien mukaan suunnitelmien toteuttamisen edellyttämällä tavalla pyrittävä vähentämään toiminnastaan aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä ja ottamaan huomioon ilmastonmuutoksen vaikutukset toiminnassaan.

Ilmastolain nojalla laadituissa suunnitelmissa esitetyt toimet tulisi soveltuvin osin ottaa huomioon kaikessa valtion viranomaisten toiminnassa, kuten valmistelussa, tutkimus- ja selvitystoiminnassa, seurannassa ja arvioinnissa. Tämä velvollisuus tulisi kyseeseen kunkin viranomaisen toiminnassa ”mahdollisuuksien mukaan”, eli näiden tavoitteiden toteuttaminen olisi sovittava yhteen viranomaisen toimintaa ohjaavien muiden tavoitteiden kanssa. Valtion virastojen tulisi myös tarpeen mukaan tarkistaa sisäisten käytäntönsä ilmastonmuutoksen hillinnän ja muutokseen sopeutumisen näkökulmasta.

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

Pykälän 1 kohdan mukaan kasvihuonekaasulla tarkoitettaisiin tiettyjä ilmakehän sekä luonnollisia että ihmisen toiminnan aiheuttamia kaasumaisia ainesosia, jotka ottavat vastaan ja lähettävät edelleen infrapunasätei-

lyä. Tällaisina ainesosina mainitaan määritelmässä hiilidioksidi, metaani, typpioksiduuli, fluorihilivedyt, perfluorihilivedyt, rikkiheksafluoridi ja typpitrifluoridi. Kasvihuonekaasun käsitteellä viitattaisiin myös muihin edellä mainitun tyyppiisiin ilmakehän ainesosiin, jotka Suomea sitovien kansainvälisten veloitteiden mukaisesti luettaisiin kuuluvaksi kasvihuonekaasujen joukkoon. Tällaisella joustavalla kasvihuonekaasun määritelmällä otettaisiin myös huomioon ne mahdolliset muutokset, joilla kansainvälisissä sopimuksissa omaksuttuihin kasvihuonekaasujen määritelmiin lisättäisiin myöhemmin sellaisia ilmakehän ainesosia, joita sopimusmääräyksiin ei vielä nykyisin sisälly.

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 ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen syntyminen ja niiden ilmakehään pääsemisen estämistä sekä muutoin ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämistä tai poistamista. Ilmastonmuutoksen hillitsemistä voidaan toteuttaa hyvin erityyppisillä keinoilla, kuten uusiutuvan energian käytöllä tai energiaa säästämällä, hiilidioksidin talteenotolla ja varastoinnilla sekä ilmastonmuokkauksella.

Pykälän 4 kohdan mukaan ilmastonmuutokseen sopeutumisella viitataan laissa toimiin, joilla varaudutaan ja mukaudutaan ilmastonmuutokseen ja sen mahdollisiin haitallisiin tai myönteisiksi katsottaviin vaikutuksiin. Sopeutuminen voi kohdistua laajaan joukkoon erityyppisiä ilmastonmuutokseen liittyviä vaikutuksia, kuten maapallon kohoava keskilämpötila ja säätilojen äärevöityminen.

Pykälän 5 kohdan mukaan politiikkatoimilla tarkoitettaisiin niitä valtion viranomaisten toimenpiteitä, joilla vaikutetaan kasvihuonekaasupäästöihin ja ilmastonmuutoksen hillintään sekä ilmastonmuutokseen sopeutumi-

seen. Tällaisia toimenpiteitä ovat taloudelliset, lainsäädännölliset sekä muut viranomaisien päätöksiin perustuvat ohjauskeinot.

Pykälän 6 kohdassa määriteltäisiin kansallinen kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmä. Määritelmässä viitattaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston seurantajärjestelmäasetuksen 3 artiklan 2 alakohtaan. Sen mukaan kansallisella inventaariojärjestelmällä tarkoitetaan jäsenvaltiossa perustettua institutionaalisten, oikeudellisten ja menettelyjen järjestelmää, jolla arvioidaan ihmisen toiminnan aiheuttamat muuten kuin Montrealin pöytäkirjalla säänneltyjen kasvihuonekaasujen lähteistä syntyvät päästöt ja nieluja aikaansaavat poistumat ja jolla raportoidaan ja arkistoidaan inventaariotiedot päätöksen 19/CMP.1 tai muiden asian kannalta merkityksellisten YK:n ilmastonsopimuksen tai Kioton pöytäkirjan elinten päätösten mukaisesti. Tarkemmin kansallisen kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmän toiminnasta säädetään seurantajärjestelmäasetuksen 3 luvussa.

Pykälän 7 kohdassa määriteltäisiin kansallinen politiikkatoimien raportointijärjestelmä. Määritelmässä viitattaisiin EU:n seurantajärjestelmäasetuksen 3 artiklan 15 alakohdan mukaiseen määritelmään. Sen mukaan politiikkojen ja toimien sekä ennusteiden järjestelmällä tarkoitetaan institutionaalisten, oikeudellisten ja menettelyihin liittyvien järjestelyjen järjestelmää, jolla raportoidaan politiikoista ja toimista ja ennusteista, jotka koskevat ihmisen toiminnan aiheuttamia muuten kuin Montrealin pöytäkirjalla säänneltyjen kasvihuonekaasujen lähteistä syntyviä päästöjä ja nieluja aikaansaamia poistumia EU:n seurantajärjestelmäasetuksen 12 artiklan mukaisesti.

Pykälän 8 ja 9 kohdassa määriteltäisiin päästökauppasektori ja päästökaupan ulkopuolinen sektori. Ensiksi mainitulla tarkoitettaisiin päästökauppalain ja lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain soveltamisalaan kuuluviin päästöihin. Päästökauppalain osalta viitattaisiin sen 2 §:ään, jonka mukaan kyseistä lakia sovelletaan sen 1—24 kohdassa tarkoitettujen toimintojen hiilidioksidipäästöihin sekä 25—28 kohdassa tarkoitettujen toimintojen muihin erikseen mainittuihin kasvihuonekaasupäästöihin. Lain sovelta-

misalaa on täsmennetty sen 3—5 §:ssä eräiden toimintojen osalta. Lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain soveltamisala ja sen rajoitukset määräytyvät kyseisen lain 2 §:n mukaisesti. Päästökaupan ulkopuolisella sektorilla tarkoitettaisiin vastaavasti muita kuin edellä määriteltyyn päästökauppasektoriin kuuluvia päästöjä.

6 §. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä. Pykälässä säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tarkoituksesta, pääasiallisesta sisällöstä sekä siihen kuuluvien suunnitelmien laatimista ohjaavista periaatteista.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä koostuisi pitkän ja niin sanotun keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta sekä kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta. Suunnitelmissa asetettaisiin tavoitteet ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi sekä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevan suunnittelun lähtökohdaksi olevasta pitkän aikavälin päästöjen vähentämistavoite, joka olisi 80 prosenttia vuonna 2050 verrattuna kasvihuonekaasujen päästömäärään vuonna 1990. Päästövähennystavoite olisi sama kuin useissa nykyisissä poliittisella tasolla hyväksytyissä asiakirjoissa. Kyseinen vuoteen 2050 ulottuva tavoite on omaksuttu muun muassa valtioneuvoston vuonna 2009 antamassa tulevaisuusselonteossa, minkä lisäksi tavoite on hyväksytty myös vuonna 2013 käynnistetyn vuoteen 2050 tähtäävän Energia- ja ilmastotiekartan valmistelun lähtökohdaksi. Asia on kirjattu myös Euroopan komission vuonna 2011 julkaisemaan vähähiilitiekarttaan. Tavoitteen kirjoittaminen lakiin ohjaisi myös ilmastopolitiikan suunnitelmien ja osaksi myös kansallisten sopeutumissuunnitelmien laatimista antamalla yksiselitteinen päästövähennysten lukuarvo, johon suunnitelmien toteuttamisella tulisi tähdätä ja johon päästökäytystä voidaan verrata. Tämän tyyppinen pitkän aikavälin päästövähennystavoite sisältyy myös usean muun maan ilmastolakiin.

Pitkän aikavälin päästövähennystavoite koskisi kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä eli niin päästökauppasektoriin kuin päästö-

kaupan ulkopuoliseen sektoriin kuuluvia päästöjä. Vuoteen 2050 ulottuvassa tarkastelussa ei olisi mielekästä jakaa kasvihuonekaasujen päästöjä ja niihin liittyviä tavoitteita päästökaupparektorin ja sen ulkopuolisen sektorin välille, sillä sektorien määritelmät voivat muuttua ja muun muassa energiatuotannon muutoksista voi seurata, että päästöt ”siirtyvät” sektorilta toiselle. Pitkällä aikavälillä ilmastopolitiikkaa on sen vuoksi tarpeen käsitellä kokonaisuutena.

Ilmastolaissa tarkoitetulla suunnittelujärjestelmällä pyrittäisiin osaltaan kyseisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseen. Lain mukainen ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevien toimenpiteiden suunnittelu keskipitkällä aikavälillä kohdistuisi vain päästökaupparektorin ulkopuoliseen osaan kasvihuonekaasupäästöistä. Kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen vähennystavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa kuitenkin merkittävästi myös päästökaupparjestelmän toiminta, johon Suomi voi omalta osaltaan vaikuttaa pyrkimällä tukemaan järjestelmän toimintaedellytysten kehittämistä osana unionin ilmastopolitiikkaa. Päästövähennystavoitteen muotoilussa korostettaisiin lisäksi sitä, että kotimaisten päästövähennysten lisäksi Suomi voi päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi hyödyntää niin sanottuja joustokeinoja, joiden käyttämisen edellytyksistä säädetään kansallisesti Kioton mekanismeista annetussa laissa.

Jos kuitenkin Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainitusta 80 prosentin tavoitteesta poikkeava vuoteen 2050 asetettu kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä koskeva vähennystavoite, suunnittelujärjestelmän pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen tulee perustua siihen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös ilmastomuutokseen sopeutumista koskevan suunnittelun lähtökohdasta. Momentin toisen virkkeen mukaan ilmastomuutokseen sopeutumisen suunnittelussa tavoitteena on edistää ilmastomuutoksen aiheuttamien riskien hallintaa ja toimialakohtaista sopeutumista ilmastomuutokseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin suunnitelmien laadintaa ohjaavista yleisistä periaatteista. Tällaisia olisivat pyrkiminen kustan-

nustehokkaalla tavalla sekä hillitsemään ilmastomuutoksen etenemistä että sopeutumaan ilmastomuutokseen. Kustannustehokkuudella pyrittäisiin siihen, että kasvihuonekaasujen vähentämiseen käytettäisiin keinoja, jotka tuottavat parhaan mahdollisimman tuloksen käytettyihin kustannuksiin nähden.

Momentissa säädettäisiin myös suunnitelmiin sisältyvien ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevien tavoitteiden ja toimien asettamisessa noudatettavasta varautumisperiaatteesta. Ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja toimet on asetettava suunnitelmassa tieteellisen tiedon perusteella siten, että otetaan huomioon ilmastomuutoksen eteneminen, sen todennäköiset myönteiset ja kielteiset vaikutukset, siihen liittyvät vaarat ja riskit sekä mahdollisuudet siitä aiheutuviin onnettomuuksien estämiseen ja niiden haitallisten vaikutusten rajoittamiseen. Varautumisperiaatteella tarkoitetaan tässä laissa sitä, että ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja tarvittavat toimet niiden saavuttamiseksi on suunniteltava siten, että otetaan mahdollisimman kattavasti huomioon ilmastomuutoksesta mahdollisesti aiheutuvat monenlaiset vaikutukset. Suunnitelmien avulla pyrittäisiin varautumaan riittävästi myös yhteiskunnan toimintaedellytysten kannalta haitallisen voimakkaisiin ilmastomuutoksen aiheuttamiin vaikutuksiin.

Lisäksi maataloustuotantoon liittyvän suunnittelun osalta on varmistettava, että ilmastomuutoksen hillitsemiseen liittyvät toimet suunnitellaan ja toteutetaan niin, etteivät ne vaaranna kotimaista ruuan tuotantoa tai globaalia ruokaturvaa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin muista suunnitelmien laatimisessa huomioitavista seikoista. Ilmastopolitiikan suunnitelmiin kuuluvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteen asettamisessa olisi huomioitava muun muassa kulloinkin voimassa olevat Euroopan unionin päästövähennysvelvoitteet. Nykyisin jäsenvaltioita sitoo EU:n taakanjakopäätöksen mukaiset vähennysvelvoitteet vuoteen 2020 saakka. Euroopan unionin säännöksistä ja kansainvälisistä määräyksistä johtuvia velvoitteita voidaan tarvit-

taessa tarkentaa kansallisessa päätöksenteossa.

Lisäksi ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinnassa tulisi ottaa huomioon kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikka-toimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot. Nykyisen kansallinen kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmän lisäksi unionin jäsenmaiden tulee perustaa kansallinen politiikkatoimien raportointijärjestelmä EU:n seurantajärjestelmän 12 artiklan mukaisesti viimeistään 9 päivänä heinäkuuta 2015.

Suunnitelmien laatimisessa olisi myös tukeuduttava otettava huomioon ajantasainen tieteellinen tieto ilmastomuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta. Tällaista tietoa tuottaa erityisesti hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli (IPCC). Kansallisesti tieteellisen tiedon koostamisesta ja analysoimisesta vastaisi ehdotuksen mukaan Suomen kansallinen tieteellinen asiantuntijajelin. Suunnitelmien laatimisessa tulisi huomioida myös ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät kestävän kehityksen periaatteen näkökulman mukaisesti. Suunniteltaessa tulevia toimia on arvioitava toimien sosiaalista ja taloudellista vaikuttavuutta esimerkiksi tulojaon oikeudenmukaisuuden sekä kustannustehokkuuden näkökulmasta. Lisäksi ilmastomuutoksen hillitsemistä sekä siihen varautumista ja sopeutumista koskevan teknologian taso ja kehitys olisi huomioitava suunnitelmien laatimisessa. Myös muut yhteiskunnan kehityksen kannalta olennaiset tekijät olisi tarpeen mukaan otettava huomioon suunnitelmien laatimisen yhteydessä.

7 §. Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyisi sekä päästökaupasektoria että sen ulkopuolista sektoria koskevan pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman. Suunnitelmassa esitettäisiin ne keskeiset toimet, joilla saavutettaisiin 6 §:n 2 momentissa mainitut ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevat tavoitteet. Suunnitelma laadittaisiin vähintään kymmenen vuoden välein. Pitkästä aikavälisestä johtuen suunnitelma olisi luonteeltaan yleisiä päästökäytöstä ohjaavia linjoja ja periaatteita sisältävä. Tarkoituksena olisi kuvata mitä erilaisia linjaratkai-

suja on käytettävissä ja miten ne vaikuttavat päästöihin ja yhteiskunnan kehittymisen kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman aikajänne riippuisi käytännössä pitkälti kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla kulloinkin huomion kohteena olevasta ilmastopolitiikan suunnitteluhorisontista. Nykyisin tarkastelun kohteeksi on vakiintunut esityksessä aiemmin mainittujen EU:n ja IPCC:n linjausten mukaisesti vuosi 2050. Myös EU:n seurantajärjestelmäasetuksen 4 artiklan mukaan kunkin jäsenmaan on laadittava vähähiilistä kehitystä koskeva strategia, jonka avulla pyritään edistämään pitkän aikavälin päästövähennysten toteuttamista noudattaen unionin tavoitetta vähentää kustannustehokkaasti kasvihuonekaasujen päästöjä 80—95 prosentilla vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman sisällöstä muilta osin. Suunnitelmaan sisältyisivät pitkän aikavälin vähennystavoitteeseen liittyvät kasvihuonekaasujen päästöjä koskevat skenaariot vuoteen 2050 sekä keskeiset toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot kyseisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Säännöksessä tarkoitettujen skenaarioiden avulla voidaan tarkastella ilmastomuutoksen mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja ja keinoja sopeutua muutoksiin sekä hillitä kasvihuonekaasupäästöjä. Päästökäytöstä koskevilla skenaarioilla tarkoitetaan relevantteja, mahdollisia ja sisäisesti johdonmukaisia kuvauksia siitä, miten kasvihuonekaasupäästöt tulevaisuudessa kehittyvät. Niiden avulla voidaan jäsentää mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja valittujen oletusten valossa. Skenaarioihin liittyvien toimialakohtaisten tavoitteiden laatimisella puolestaan tarkennettaisiin kaikkia sektoreita koskevaa yhteistä pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta.

Lisäksi pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa olisi selostus ilmastopolitiikan kansainvälisestä ja eurooppalaisesta toimintaympäristöstä ja sen kehitysnäkymistä pitkällä aikavälillä sekä arvio kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysmenetelmien kehitysnäkymistä Suomen näkökulmasta. Varsinaisen päästövähennysteknologian lisäksi päästöjen vähentämismenetelminä ky-

seeseen voisivat tulla myös esimerkiksi erilaiset kysynnän kautta vaikuttavat mekanismit. Suunnitelmassa tarkasteltaisiin tarpeen mukaan myös muita sen toteuttamisen kannalta keskeisiä seikkoja.

8 §. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen kansallinen suunnitelma. Valtioneuvosto hyväksyisi ilmastonmuutokseen sopeutumisen kansallisen suunnitelman. Suunnitelman tavoitteena olisi vahvistaa ja lisätä yhteiskunnan sopeutumiskykyä ilmastonmuutokseen sekä vähentää ilmastonmuutoksesta yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Suunnittelussa otettaisiin huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset ja Euroopan unionin säädöksistä johtuvat velvoitteet ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistämisestä. Suunnitelmassa linjattaisiin keinoja edistää alueellisia ja paikallisia sopeutumistoimenpiteitä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyisi sopeutumis suunnitelman vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Tämä olisi tarkoituksenmukainen aikaväli suunnitelman hyväksymiselle, kun otetaan huomioon ilmastonmuutokseen sopeutumisen pitkä aikajänne ja sopeutumistoimenpiteiden vaikuttavuuden suhteellisen pitkä aikaväli.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sopeutumis suunnitelman sisällöstä. Sen perusteella suunnitelma sisältäisi ensinnäkin riski- ja haavoittuvuustarkastelun, jossa määriteltäisiin, miten sopeutumistoimenpiteitä tulisi kohdentaa kustannustehokkaasti. Toimenpiteiden kohdentamisen suunnittelussa erityisen tärkeää olisi määrittää eri toimialojen haavoittuvuutta ja siten ensisijaisia keskipitkän sekä mahdollisen lyhyemmän aikavälin sopeutumisen kohdentamistarpeita.

Toiseksi 2 momentin mukaan sopeutumis suunnitelma sisältäisi tarpeen mukaan hallinnonaloittaisia sopeutumista koskevia toimintaohjelmia. Näiden toimintaohjelmien tarve määrittyisi riski- ja haavoittuvuustarkastelusta käsin. Hallinnonaloittaisilla toimintaohjelmilla edistettäisiin sopeutumistoimenpiteiden tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta kohdentamista erityisesti ilmastonmuutoksen kannalta haavoittuvilla toimialoilla.

9 §. Ilmastopolitiikan suunnitelma. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyisi kerran vaalikaudessa ilmastopolitiikan

suunnitelman. Suunnitelmaan sisältyisi kaksi osaa. Suunnitelmaan sisältyisi ensinnäkin toimenpideohjelma, jossa esitettäisiin ne toimet, joilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä vähennettäisiin pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman yleislinjausten mukaisesti ja siten hillittäisiin ilmastonmuutosta päästökaupan ulkopuolisella sektorilla. Suunnitelmassa esitettäisiin myös arviot kasvihuonekaasupäästöjen kehityksestä ja siitä, miten politiikkatoimet vaikuttaisivat päästökemitykseen. Ilmastopolitiikan suunnitelman toimet olisivat konkreettimpia ja yksityiskohtaisempia kuin pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toimet. Suunnitelman tarkoitus on ohjata eri hallinnonaloja yksityiskohtaisten hallinnollisten, taloudellisten tai tiedollisten toimien suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnitelmaan kuuluvaan ilmastotoimenpideohjelmaan sisältyvistä tiedoista. Ilmastotoimenpideohjelmassa selostettaisiin kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat sitoumukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla. Sitoumuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä kansainvälisistä sopimuksista ja EU-lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita sekä poliittisia sitoumuksia. Kyse olisi lähinnä keskipitkän aikavälin päästökemitystä koskevista sitoumuksista, joilla täsmennetään välitavoitteita edettäessä kohti pitkän aikavälin vähennystavoitteen saavuttamista. Nykyisin päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysten lineaarista etenemistä ohjaa EU:n taakanjakopäätöksen mukaiset, jokaiselle jäsenmaalle erikseen asetetut vuosittaiset päästövähennysvelvoitteet, jotka ulottuvat vuoteen 2020.

Toimenpideohjelmassa esitettäisiin tiedot nykyisin käytössä olevista toimista, joilla pyritään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, ja arvio niiden vaikuttavuudesta. Lisäksi toimenpideohjelmassa esitettäisiin tiedot nykyisten toimien lisäksi mahdollisesti tarvittavista uusista politiikkatoimista, joiden avulla saavutettaisiin 7 §:ssä tarkoitettun pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja sitä täsmentävien kansainvälisten ja Euroopan unionin sääntelystä johtuvien sitoumus-

ten mukaiset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet päästökaupan ulkopuolisella sektorilla sekä arvio näiden politiikka-toimien vaikuttavuudesta. Lisäksi ohjelmaan voitaisiin sisällyttää myös muita tarpeelliseksi katsottuja seikkoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin suunnitelmaan kuuluvien päästökehitysarvioiden tarkemmasta sisällöstä. Suunnitelman tähän osioon sisältyisivät tiedot Suomen kaikkien kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä vuodesta 1990. Tieto päästöjen kehityksestä on tärkeä pitkän aikavälin eli vuoteen 2050 ulottuvan päästövähennystavoitteen saavuttamisen seuraamiseksi. Kuten 6 §:n 2 momentin mukaisessa päästövähennystavoitteessa, myös päästökehitystiedoissa olisi kyse kaikista päästöistä, eli tarkastelussa olisi niin päästökaupparektorin kuin päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen kehitys. Päästökehitysarvioihin sisältyisivät myös eritellyt tiedot päästökaupparektorin ja päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästökehityksestä vuodesta 2005 jolloin Euroopan unionin päästökauppa aloitettiin. Vuosi 2005 on myös EU:n taakanjakopäätöksen mukaisten kansallisten päästövähennystavoitteiden vertailuvuosi.

Toteutunutta päästökehitystä koskevien tietojen lisäksi päästökehitysarvioissa tarkasteltaisiin kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen ja erikseen päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen kehitystä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—20 vuoden päähän nykyisillä politiikkatoimilla. Kyse olisi niin sanotuista perusskenaarioista, joissa tulevaa päästökehitystä tarkastellaan nykyisten politiikkatoimien valossa. Lisäksi päästökehitysarvioissa esitettäisiin suunnitelman toimenpideohjelmaan sisältyvien uusien tarvittavien politiikkatoimien perusteella arvioitu päästökehitys suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—20 vuoden kuluessa päästökaupan ulkopuolisella sektorilla. Näitä tietoja voidaan puolestaan pitää niin sanottuina politiikkaskenaarioina, joissa päästökehityksen tarkastelussa otetaan huomioon tulevaisuudessa toteutettavaksi suunniteltujen lisätoimien vaikutus tulevaan päästökehitykseen.

Päästökehitysarvioiden tarkasteluajanjakso vastaa yleisesti ilmastopolitiikassa keskipitkänä ajanjaksona pidettyä suunnitteluhö-

risonttia. Voidaan ajatella, että tällainen 10—20 vuoden ajanjakso mahdollistaisi yhteiskunnan eri toimijoiden kannalta riittävän ennakoitavan toimintaympäristön sekä takaa riittävän suunnittelujänteen esimerkiksi investointeja ajatellen. Päästökehitysarvioissa voidaan tarkastella tarpeen mukaan myös muita kuin edellä mainittuja seikkoja.

10 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu. Pykälässä säädettäisiin 7, 8 ja 9 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 1 momentin mukaan suunnitelmia valmisteltaessa olisi yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnoksiin sekä esittää niistä mielipiteensä kirjallisesti. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös, että suunnitelmaluonnoksista pyydetäisiin lausunto keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä samoin kuin 16 §:ssä tarkoitelta tieteelliseltä asiantuntijaelimeltä eli Suomen ilmastopaneelilta. Yhteisöllä tarkoitetaan laajasti erityyppisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten kuntia ja maakuntia, sekä yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten yhdistyksiä ja yrityksiä. Viranomaisten välisestä työnjaosta suunnitelmien valmistelussa säädettäisiin viranomaisten tehtäviä koskevassa 15 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin (200/2005, jäljempänä SOVA-laki). SOVA-lain 3 §:n mukaan viranomaisten suunnitelmien tai ohjelmien ympäristövaikutukset on selvitettävä 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 vaiku-

tuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset sekä muut suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset.

11 §. Selonteko eduskunnalle. Pykälässä säädettäisiin menettelystä, jolla 7 ja 9 §:ssä tarkoitetut ilmastopolitiikan suunnitelmat sekä tarvittaessa tiedot 8 §:ssä tarkoitetusta ilmastomuutoksen kansallisesta sopeutumis-suunnitelmasta saatetaan eduskunnan arvioitavaksi. Menettelynä tulisi kyseeseen kaikkien laissa ehdotettujen suunnitelmien osalta perustuslain 44 §:n mukainen selontekomenettely. Selonteon käsittelystä eduskunnassa säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 23 §:ssä. Selonteon johdosta eduskunta voi ottaa kantaa valtioneuvoston hyväksymiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin ja edellyttää kannanotoissaan valtioneuvoston ryhtyvän suunnitelmien toimeenpanemiseen *liittyviin toimenpiteisiin*.

12 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto olisi velvollinen seuraamaan 7, 8 ja 9 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien mukaisten politiikkatoimien riittävyyttä asetettuihin ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumista koskeviin tavoitteisiin nähden ja päättämään mahdollisesti tarvittavista lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Jos seurannan perusteella ilmenisi, että päästövähennykset tai päästöjen vähentämiseksi suunnitellut tai toteutetut toimet eivät olisi riittäviä suunnitelmissa esitettyihin tavoitteisiin tai toimiin nähden, olisi valtioneuvoston päätettävä suunnitelman tarpeellisesta muuttamisesta tai täydentämisestä. Myös niin sanotussa taakanjakopäätöksessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 406/2009/EY, 7 artikla) säädetään jäsenmailiin kohdistuvasta velvoitteesta laatia korjaava toimintasuunnitelma päästövähennysvelvoitteidensa täyttämiseksi, jos kyseisen jäsenvaltion kasvihuonekaasupäästöt ylittävät sille taakanjakopäätöksessä asetetun vuotuisen päästokiintiön. On kuitenkin huomioitava, että ehdotettavan 13 §:n nojalla tehtävä suunnitelmien tarkistaminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä poikkeamista taakanjakopäätöksen mukaisista vuosittaisista päästövähennystavoitteista, vaan se voi tulla kyseeseen myös muutoin valtioneuvoston suorittaman seurannan perusteella.

Suunnitelmien tarkistamisessa noudatettava menettelystä säädettäisiin erikseen 13 §:ssä. Seurannan hallinnonalakohtaisesta toteuttamisesta vastaisi kukin ministeriö omalla toimialallaan siten kuin 15 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston velvoitteesta seurata 6 §:n 2 momentin mukaisen päästövähennystavoitteen riittävyyttä ilmastomuutosta koskevan ajantasaisen tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että Suomi täyttää osaltaan sitä sitovista kansainvälisistä velvoitteista sekä Euroopan unionin säädöksistä johtuvat velvoitteet.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannan perusteena käytettävistä tiedoista, joita olisivat päästökehitysarvioiden seuraamisen kannalta erityisesti kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotetut Suomen kasvihuonekaasupäästöjä koskevat tiedot. Lisäksi suunnitelmissa hyväksytyjen politiikkatoimien arvioinnissa käytettäisiin kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotettuja tietoja. Suomea koskevat nykyiset ilmastopolitiikan seurantavelvoitteet perustuvat pitkälti kansainvälisiin sitoumuksiin ja Euroopan unionin säädöksistä johtuviin velvoitteisiin, ja niiden täyttämiseksi tuotettavat tiedot toimisivat myös ilmastolain mukaisten suunnitelmien toteutumisen seurannan välineenä. Edellä mainitut seurantavelvoitteet koskevat myös maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätaloussektorin niin sanottua nieluvaikutusta.

Pykälän 4 momentin mukaan seurannan tuloksista olisi myös tiedotettava riittävästi yleisölle. Tällaisella tiedottamisvelvoitteella pyritään siihen, että yleisöllä olisi mahdollisuus saada tietoa ilmastopolitiikan toimivuudesta ja seurata ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista sekä vaikuttaa näin osaltaan tulevien suunnitelmien valmisteluun.

13 §. Ilmastopolitiikan suunnitelmien tarkistaminen. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta tarkistaa 7, 8 ja 9 §:n mukaisia suunnitelmia, jos valtioneuvosto on 12 §:n 1 momentin nojalla suorittamassa seurannassa katsonut, että suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Suunnitelmien tar-

kistamisessa olisi tällöin noudatettava 10 §:n mukaista menettelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan 10 §:n mukaista menettelyä ei kuitenkaan tarvitsisi noudattaa silloin, kun kyse on ilmastopolitiikan suunnitelmien merkitykseltään vähäisten tietojen lähinnä teknisluonteisesta korjaamisesta.

Pykälällä ei olisi vaikutusta 11 §:ssä tarkoitettuun selontekomenettelyä koskevaan aikatauluun eli 7, 8 ja 9 §:n mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien 12 §:n 1 momentin mukaisesta sisällöllisestäkään tarkistamisesta ei aiheutuisi uutta selontekomenettelyä. Toisaalta jos valtioneuvosto seurattessaan ehdotettavan 12 §:n 2 momentin mukaisesti pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen riittävyttä toteaisi, että tavoitetta on syytä tarkistaa, olisi valtioneuvoston hyväksyttävä kokonaan uusi pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Tällöin suunnitelma annettaisiin eduskunnalle selontekona 11 §:n 2 momentin mukaisesti.

14 §. Ilmastovuosikertomus. Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa kalenterivuositain eduskunnalle tiedot päästökkehityksestä sekä ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta sekä mahdollisista tavoitteiden toteuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Ilmastovuosikertomuksen avulla myös ilmastopolitiikan kannalta keskeiset toimijat ja yleisö saisivat tietoa ilmastopolitiikan tuloksellisuudesta ja suunnitelmien toteuttamisesta.

Eduskunnalle annettavista kertomuksista säädetään perustuslain 46 §:ssä. Nykyisen käytännön mukaan hallitus on antanut eduskunnalle vuosittain hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen. Kertomusten käsittely on 1 päivästä maaliskuuta 2012 kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Lisäksi eduskunnalle on annettu vuosittain eräitä erillisiä kertomuksia, kuten kielilain (423/2003) 37 §:n mukainen kielilainsäädännön soveltamista koskeva kertomus.

Hallitus antoi kesäkuussa 2013 eduskunnalle esityksen (HE 62/2013) hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Esitykseen pohjautuvat lait

hyväksyttiin joulukuussa 2013. Niiden myötä hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistetään hallituksen vuosikertomukseksi, jonka valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositain hallituksen toiminnasta ja valtiontalouden hoidosta. Asiasta säädetään valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) lisätyssä 9 a §:ssä (16/2014). Hallituksen vuosikertomukseen ei enää liity niin sanottuja erilliskertomuksia. Eduskunnalle annetaan edelleen perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaisesti muita kertomuksia sen mukaan kuin perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Näiden kertomusten valmistelu ei ole menettelyllisesti tai aikataulullisesti sidottu hallituksen vuosikertomukseen.

Ilmastovuosikertomus olisi merkityksensä vuoksi tarkoituksenmukaista sisällyttää osaksi uudistettavana olevaa Hallituksen vuosikertomusta. Koska nykykäytännöstä poiketen Hallituksen vuosikertomukseen ei olisi jatkossa mahdollista liittää erillisiä kertomuksia niin sanottuna oheisaineistona, tässä esityksessä ehdotettava ilmastovuosikertomus voisi kuulua osaksi varsinaista vuosikertomusta.

Pykälän 1 momentin mukaisesti ilmastovuosikertomuksen rungon muodostaisivat ehdotettavan 9 §:n mukaiseen ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden seurantatiedot, minkä lisäksi siinä huomioitaisiin myös mahdolliset 12 §:n 1 momentin nojalla päätetyt lisätoimet päästövähennysten saavuttamiseksi, jos tavoitteita ei muutoin ole saavutettu suunnitelman edellyttämällä tavalla. Momentissa tarkoitettujen päästökkehitystiedot perustuisivat Tilastokeskuksen jo nykyisellään tuottamaan aineistoon. Ilmastovuosikertomuksen päästökkehitys tiedot eivät koskisi niiden keräämiseen liittyvän viiveen vuoksi kertomuksen antamisvuotta edeltävää vuotta, vaan sitä edeltävää vuotta. Esimerkiksi vuotta 2014 koskevat tiedot voitaisiin lopullisina antaa keväällä 2016. Vastaavaa ajanjaksoa koskevat ennakkotiedot voitaisiin kuitenkin antaa eduskunnalle tarpeen mukaan jo joulukuussa 2015.

Pykään 2 momentin mukaisesti ilmastovuosikertomukseen tulisi sisällyttää joka toinen vuosi myös tiedot 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen politiikkatoimien toteutumisesta. Koska näitä toimia koskeva EU-

lainsäädännön mukainen raportointi toteutetaan jo nykyisin kerran kahdessa vuodessa ja koska tiedot toimitetaan kahden vuoden välein myös vuodesta 2015 alkaen niin sanotun seurantajärjestelmäpäätöksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 525/2013, 13 artikla) mukaisesti perustettavan kansallisen politiikkatoimien raportointijärjestelmän kautta, on tarkoituksenmukaista noudattaa kansallisessa raportoinnissa tätä samaa aikataulua.

Pykälän 3 momentin mukaan kertomukseen otettaisiin myös tarpeellisilta osin kerran vaalikaudessa osio ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevien toimien toteutumisesta. Sopeutumisen osalta harvemmin ajoittuva raportointi olisi perusteltua sopeutumistoimien luonteen takia. Eduskuntaan kohdistuvan kansallista ilmastopolitiikkaa koskevan raportoinnin aikataulu on tarkoituksenmukaista sovittaa yhteen YK:n ilmastopimukseen perustuvan sopeutumistoimia koskevan raportointiaikataulun kanssa. Kerran vaalikaudessa ilmastovuosikertomuksen yhteydessä toteutettava sopeutumistoimien kansallinen raportointi vastaisi aikajänteeltään YK:n ilmastopimukseen sihteeristölle neljän vuoden välein toimitettavaan maaraporttiin liittyvää sopeutumistoimien raportointia.

15 §. Viranomaisten tehtävät. Työnjako ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa olisi samankaltainen kuin nykyisessäkin ilmastopoliittisessa päätöksenteossa eli kukin ministeriö vastaisi oman hallinnonalansa osalta ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelusta ja niiden seurannasta. Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädetään ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken.

Pykälän 1 momentin mukaan pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman yhteensovittamisesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö, ilmastopolitiikan suunnitelman yhteensovittamisesta ympäristöministeriö ja ilmastonmuutoksen kansallisen sopeutumisen suunnitelman yhteensovittamisesta maa- ja metsätalousministeriö. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaisi ympäristöministeriö.

Pykälän 2 momentin mukaan lain yleinen täytäntöönpanon ohjaus- ja seurantavastuu

kuuluisi kullekin ministeriölle sen toimialalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Tilastokeskuksen roolista kansallisen kasvihuonekaasupäästöjen inventaariyksikön vastuuyksikkönä. Säännöksessä olisi kyse Yhdistyneiden Kansakuntien ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan mukaisen kasvihuonekaasupäästöjen arviointijärjestelmän toiminnasta vastaavan tahon nimeämisvelvollisuudesta, joka perustuu tarkemmin Montrealissa 9 päivänä joulukuuta 2005 tehtyyn Kioton pöytäkirjan toimeenpanoa koskevaan osapuolten konferenssin päätökseen 19/CMP.1 (päätös on voimassa asetuksena tasavallan presidentin asetuksen 376/2006 mukaisesti). Kansallisista inventaarijärjestelmistä säädetään myös osana EU:n seurantajärjestelmäasetusta (5 artikla). Tilastokeskuksesta annetun lain (48/1992) 2 §:n 2 momentin mukaan Tilastokeskus suorittaa kyseisen pykälän 1 momentissa mainittujen tehtävien lisäksi sille erikseen säädetyt tai määrätyt muut tehtävät. Tilastokeskuksen nykyiset inventaarijärjestelmän vastuuyksikön tehtävät perustuvat valtioneuvoston vuonna 2003 antamaan periaatepäätökseen sekä ympäristöministeriön ja Tilastokeskuksen väliseen sopimukseen. Vastuuyksikön tehtävistä olisi syytä asian merkityksellisyyden vuoksi säätää lain tasolla.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tämän pykälän mukaisista viranomaistehtävistä.

16 §. Tieteellinen asiantuntijaelin. Ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi valtioneuvosto asettaisi tieteellisen ja riippumattoman asiantuntijaelimen, Suomen ilmastopaneelin. Ilmastonmuutosta koskevan tiedon varsinaisesta tuottamisesta vastaisivat edelleen eri hallinnonalojen tutkimuslaitokset sekä yliopistot ja korkeakoulut. Asiantuntijaelimen tehtävät liittyisivät tämän tiedon käsittelemiseen ja koostamiseen kulloistenkin tietotarpeiden mukaisella tavalla. Ilmastopaneeli korvaisi nykyisen ympäristöministeriön päätöksellä asetetun ilmastopaneelin.

Pykälän 1 momentin mukaan asiantuntijaelimen tehtävänä olisi koota ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastonmuutoksen hillitsemisestä

ja siihen sopeutumisesta ilmastopolitiikan suunnittelua ja seuranta varten. Asiantuntija-elin voi suorittaa myös muita sen toimenkuvaan sopivia, ilmastonmuutosta koskevan tietopohjan tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Asiantuntija-elimien riippumattomuuden edellytyksenä on, että se voi myös oman harkintansa perusteella ottaa suorittaakseen ilmastonmuutokseen liittyviä selvitystehtäviä.

Pykälän 2 momentin mukaan asiantuntija-elimessä tulee olla edustus eri tieteenaloilta. Asiantuntija-elimien jäsenet nimitetään määrärajoiksi.

Pykälän 3 momentin mukaan Suomen ilmastopaneelin toiminnasta ja kokoonpanosta voitaisiin lisäksi antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

17 §. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulon lisäksi siitä, milloin ehdotettavan lain 7 ja 8 §:ssä tarkoitetut suunnitelmat olisi ensimmäisen kerran hyväksyttävä.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettavan ilmastolain nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laissa säädettävistä viranomaisten tehtävistä sekä lain nojalla asetettavan tieteellisen asiantuntija-elimien tehtävistä ja kokoonpanosta.

3 Voimaantulo

Laki pyritään saattamaan voimaan mahdollisimman pian laissa ehdotettavan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän toimeenpanemiseksi. Ehdotettavan lain 9 §:n mukainen ilmastopolitiikan suunnitelma laadittaisiin vaalikausittain. Lain voimaantuloajankohdan määräytymisessä olisi siten tarkoituksenmukaista ottaa huomioon se seikka, että nykyinen vaalikausi päättyy keväällä 2015. Sen vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan uuden vaalikauden alussa [1 päivänä toukokuuta 2015].

Laissa ehdotetaan annettavaksi lisäksi tarkemmat siirtymäsäännökset siitä, milloin 7 §:n mukainen pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ja 8 §:n mukainen ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumisuu-

telma olisi laadittava ensimmäisen kerran lain voimaantulon jälkeen.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisenjärjestys

Ilmastolaki kohdistuisi valtionhallintoon, eikä sillä näin ollen olisi välittömiä vaikutuksia yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Ilmastonmuutos, ilmastonmuutoksen hillintätoimet ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen tähtäävät toimet voivat kuitenkin vaikuttaa myös yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Nämä vaikutukset on selvitettävä aikanaan valmisteltaessa ilmastolain mukaisten suunnitelmien täytäntöönpanoa.

Ilmastolaissa edellytettäisiin, että lain mukaisia suunnitelmia valmisteltaessa yleisölle on varattava tilaisuus tutustua suunnitelma- luonnoksiin ja esittää niistä mielipiteensä kirjallisesti. Ilmastolaki täyttäisi siten osaltaan perustuslain (731/1999) 20 §:n 2 momentin määräystä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolaki toteuttaisi myös perustuslain 2 §:n 2 momentin periaatetta, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Lakisäateinen selontekomenettely

Edellä tässä esityksessä kuvatusta ilmastopolitiikan erityisluonteesta ja ilmastonmuutoksen syvällisestä vaikutuksesta useille yhteiskunnan aloilla seuraa, että eduskunnan osallistuminen ilmastopolitiikan suunnitteluun olisi asianmukaista.

Ilmastolain 10 §:ssä säädettäisiin, että valtioneuvosto antaisi selonteon 7 §:ssä tarkoitettua pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Vastaavasti oli eduskunnalle annettava selonteko 8 §:n mukaisesta ilmastonmuutoksen kansallisesta sopeutumisuu- nitelmasta ja 9 §:n mukaisesta ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Ilmastolain mukaisen lakisäateisessä selontekomenettelyssä eduskunta voisi ottaa kantaa valtioneuvoston hyväksymiin ilmastopoliittisiin suunnitelmiin. Menettely ei lisäisi suunnitelmien oikeudellista

velvoittavuutta, mutta korostaisi suunnitelmien merkitystä ja niiden poliittista velvoittavuutta. Selontekomenettelyä onkin käytetty tässä tarkoituksessa muun muassa ilmastopoliitikassa: selontekoina on annettu muun muassa Kansallinen energia- ja ilmastostrategia (VNS 2/2013 vp) sekä Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta (VNS 8/2009 vp).

Asioiden vireille tulosta ja käsittelystä eduskunnassa säädetään tyhjentävästi perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Perustuslaki tarjoaa vaihtoehtoisina tapoina valtioneuvoston hyväksymien ilmastopoliittisten suunnitelmien saattamiseksi eduskunnan käsiteltäväksi tiedonanto- ja selontekomenettelyin. Valtioneuvoston eduskunnalle osoittamasta tiedonanto- ja selontekomenettelyistä säädetään perustuslain 44 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan ”valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta”. Sen sijaan perustuslain 46 §:n mukainen kertomusmenettely ei luonteensa vuoksi ole käytettävissä ilmastopoliittikan suunnitelmien eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan on valtioneuvoston harkinnassa, kumpaan asiallisesti käyttöaloiltaan toisiaan vastaavista tiedonanto- ja selontekomenettelyistä se kussakin asiassa turvautuu. Perustuslakivaliokunta on kahdessa lausunnossaan (PeVL 5/2004 vp ja 37/2006 vp) katsonut, että valtioneuvoston lakisääteinen velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko soveltuu äärimmäisen huonosti perustuslain mukaiseen valtioneuvoston omaaloitteiseen tiedonanto- ja selontekomenettelyyn, ja suosittanut tätä tarkoittavien säännösten poistamista käsiteltävinä olleista lakiehdotuksista. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnoissaan, että valtiosääntöoikeudellisesti kannalta olisi selvästi luontevampaa, että tällainen velvoite olisi laadultaan poliittinen ja että se siten perustuisi eduskunnan vastauksessaan ilmaisemaan tahtoon.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt lakisääteistä tiedonantovelvollisuutta perustuslain vastaisena, eikä ole huomauttanut lakisääteisen selonteon käyttämisestä eduskunnan kytkemiseksi menettelyyn, jossa

päätöksen tekee tasavallan presidentti. Tätä koskeva säännös sisältyy kriisinhallintalain (211/2006) 3 §:ään. Sen mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus antaa tietyissä tapauksissa selonteko eduskunnalle muun muassa ennen Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä. Selonteon antamisvelvollisuus koskee kuitenkin vain sotilaallisesti erityisen vaativia tehtäviä ja tehtäviä, joilla ei ole YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Kyseistä lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 54/2005 vp) perustuslakivaliokunta otti kantaa eduskunnan osallistumistapoihin kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa ja katsoi, että ulkoasiainvaliokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvat menettelyt ovat soveliaita eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina rauhanturvaoperaatioihin osallistumisesta päätettäessä.

Kyseisen kriisinhallintalain 3 §:ään liittyvän kannanottonsa perusteella perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa lähteneen siitä, että erityisen painavista syistä kielteisestä suhtautumisesta lakisääteiseen selontekomenettelyyn voidaan tinkiä.

Ehdotettavan ilmastolain kannalta eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvaa menettelyä voidaan pitää soveliaana eduskunnan kuulemisen toteuttamistapana ottaen ensinnäkin huomioon ilmastoasioiden luonne ja yhteiskunnallinen merkitys. Vastuuta ympäristöstä koskevan perustuslain 20 §:n säännöksen voidaan katsoa koskevan myös ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimia. Lakisääteistä selontekomenettelyä puoltaa myös siitä seuraavan eduskunnan myötävaikutuksen tärkeys ilmastopoliittisessa päätöksenteossa ja sekä tämän myötävaikutuksen turvaavien vaihtoehtojen puute. Edellä olevin perustein eduskunnan kytkeminen ilmastoasioiden suunnittelu- ja seurantajärjestelmään vastaisi eduskunnalle perustuslain 2 §:n mukaan kuuluvaa asemaa ylimpänä valtioelimenä.

Ilmastovuosikertomus

Perustuslain 46 §:ssä säädetään eduskunnalle annettavista kertomuksista. Sen mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain edus-

kunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden 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.

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

14 §:n mukaiseen ilmastovuosikertomukseen sisältyisi päästökehitystä ja suunniteltujen ilmastopolitiikan toimenpiteiden toteutumista sekä mahdollisesti valtioneuvoston päättämiä lisätoimia koskevia tietoja.

Edellä kerrotuilla perusteilla ehdotus ilmastolainiksi voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Ilmastolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on vahvistaa puitteet Suomen ilmastopoliitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle, jotta voidaan suunnitelmallisesti vähentää ihmisten toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään ja kansallisin toimin osaltaan hillitä ilmastonmuutosta sekä sopeutua siihen. Tämän lain mukaisen ilmastopoliitiikan suunnittelujärjestelmän avulla varmistetaan osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaa koskevien veloitteiden täyttyminen.

Lisäksi lain tarkoituksena on tehostaa ja sovittaa yhteen valtion viranomaisten toimintaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanon seurannassa. Lailla vahvistetaan myös eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopoliitiikan suunnitteluun.

2 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään valtion viranomaisten tehtävistä ilmastopoliitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa.

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään ilmastonmuutoksen hillitsemisestä tai ilmastonmuutokseen sopeutumisesta, noudatetaan, mitä niistä muussa laissa säädetään.

Päästökauppasektoriin kuuluvista kasvihuonekaasujen päästöistä ja toimista niiden vähentämiseksi säädetään päästökauppalaisissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta

annetulla laissa (34/2010) ja Kioton mekanismien käytöstä annetussa laissa (102/2009).

3 §

Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon

Tämän lain nojalla laaditut suunnitelmat on, siten kuin niistä muussa laissa erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevista toimita.

4 §

Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet

Valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan tämän lain mukaisten suunnitelmien toteutumista.

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kasvihuonekaasulla* hiilidioksidia, metaania, typpioksiduulia, fluorihilivetyä, perfluorihilivetyä, rikkiheksafluoridia, typpitrifluoridia sekä muita ilmakehän sekä luonnollisia että ihmisen toiminnan aiheuttamia kaasumaisia ainesosia, jotka ottavat vastaan ja lähettävät edelleen infrapunasäteilyä, siten kuin niistä kulloinkin voimassa olevissa Suomea sitovissa kansainvälisissä veloitteissa määrätään;

2) *ilmastomuutoksella* 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 sekä muutoin ilmastomuutoksen vaikutusten lieventämistä tai poistamista;

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

5) *politiikkatoimilla* niitä valtion viranomaisten toimenpiteitä, joilla vaikutetaan kasvihuonekaasupäästöihin ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen;

6) *kansallisella kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmällä* järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi sekä muista ilmastomuutosta koskevista tiedoista raportoimiseksi kansallisella ja unionin tasolla sekä päätöksen N:o 280/2004/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 3 artiklan 2 alakohdassa määriteltyä kansallista inventaariojärjestelmää;

7) *kansallisella politiikkatoimien raportointijärjestelmällä* 7 kohdassa mainitun asetuksen 3 artiklan 15 alakohdassa määriteltyä politiikkojen ja toimien sekä ennusteiden järjestelmää;

8) *päästökauppasektorilla* päästökauppalaain 2—5 §:ssä ja lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja päästöjä;

9) *päästökaupan ulkopuolisella sektorilla* muita kuin 8 kohdassa tarkoitettuja päästöjä.

6 §

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä

Tämän lain mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän muodostavat pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ja sen mukaisiin arvioihin ja tavoitteisiin perustuva ilmastopolitiikan suunnitelma sekä il-

mastonmuutoksen kansallinen sopeutumis-suunnitelma. Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tarkoituksena on määrittää kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään.

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt ilmakehään vähentyvät Suomen osalta vuoteen 2050 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. Jos Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainitusta poikkeava vuoteen 2050 asetettu kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä koskeva vähennystavoite, suunnittelujärjestelmän pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen tulee perustua siihen. Ilmastomuutokseen sopeutumisen suunnittelussa tavoitteena on edistää ilmastomuutoksen aiheuttamien riskien hallintaa ja toimialakohtaista sopeutumista ilmastomuutokseen.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinnassa tavoitteena on kustannustehokkaalla tavalla pyrkiä sekä hillitsemään ilmastomuutosta että sopeutumaan siihen. Ilmastomuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja toimet on asetettava suunnitelmassa 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 (*varautumisperiaate*). Maataloustuotantoon liittyvän suunnittelun osalta on varmistettava, että ilmastomuutoksen hillitsemiseen liittyvät toimet suunnitellaan ja toteutetaan niin, etteivät ne vaarana kotimaista ruuan tuotantoa tai globaalia ruokaturvaa.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa on lisäksi otettava huomioon seuraavat seikat:

1) Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet;

2) kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot;

3) ilmastonmuutosta koskeva ajantasainen tieteellinen tieto sekä arviot kansainvälisen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä;

4) ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävästä kehityksen periaatteen mukaisesti;

5) kasvihuonekaasujen vähentämistä ja ilmastonmuutoksen hillitsemistä sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan teknologian taso ja kehitys;

6) muut yhteiskunnan kehityksen kannalta olennaiset tekijät.

7 §

Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy vähintään kerran kymmenessä vuodessa pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman päästökaupasektoriin sekä päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin kohdistuvista keskeisistä politiikkatoimista, joilla saavutetaan 6 §:n 2 momentissa mainitut pitkän aikavälin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat tavoitteet.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma sisältää myös:

1) 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kasvihuonekaasujen vähennystavoitteeseen perustuvat kasvihuonekaasupäästöjen skenaarit vuoteen 2050 sekä keskeiset toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi;

2) kuvauksen ilmastopolitiikan kansainvälisestä ja eurooppalaisesta toimintaympäristöstä ja sen kehitysnäkymistä pitkällä aikavälillä;

3) arvion kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysmenetelmien kehitysnäkymistä Suomen näkökulmasta;

4) muut suunnitelman kannalta keskeiset seikat.

8 §

Ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumissuunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy ilmastonmuutoksen kansallisen sopeutumissuunnitelman vähintään kerran kymmenessä vuodessa.

Sopeutumissuunnitelma sisältää riski- ja haavoittuvuustarkastelun sekä tarpeen mukaan hallinnonaloittaisia sopeutumista koskevia toimintaohjelmia.

9 §

Ilmastopolitiikan suunnitelma

Valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa ilmastopolitiikan suunnitelman. Suunnitelmaan sisältyy toimenpideohjelma, jossa esitetään, millä toimilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään ja ilmastonmuutosta hillitään päästökaupan ulkopuolisella sektorilla, sekä päästökaupakehitysarviot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä ja politiikkatoimien vaikutuksista siihen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa ilmasto-toimenpideohjelmassa esitetään seuraavat asiat:

1) kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat sitoumukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi;

2) nykyiset päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin kohdistuvat politiikkatoimet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja arvio niiden vaikuttavuudesta;

3) edellä 7 §:ssä tarkoitettujen pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja tämän momentin 1 kohdassa tarkoitettujen sitoumusten mukaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisesti tarvittavat uudet päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin kohdistuvat politiikkatoimet ja arvio niiden vaikuttavuudesta;

4) muut tarpeelliseksi katsotut seikat.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa päästökaupakehitysarvioissa esitetään seuraavat asiat:

1) tiedot Suomen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen kehityksestä vuodesta 1990;

2) tiedot päästökauppasektorin ja päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen kehityksestä vuodesta 2005;

3) arvio kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen ja erikseen päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—20 vuoden aikana nykyisten politiikkatoimien perusteella;

4) arvio päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen kehityksestä suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10—20 vuoden aikana nykyisten ja 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen uusien politiikkatoimien perusteella;

5) muut tarpeelliseksi katsotut seikat.

10 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu

Edellä 7, 8 ja 9 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa on yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelmaluonnokseen sekä esittää siitä mielipiteensä kirjallisesti. Lisäksi keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä sekä 16 §:ssä tarkoitettua tieteelliseltä asiantuntijaelimeltä on pyydettävä suunnitelmaluonnoksesta lausunto.

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.

11 §

Selonteko eduskunnalle

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon hyväksymästään 7 §:ssä tarkoitettusta pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Selontekoon sisällytetään tarvittaessa tiedot 8 §:ssä tarkoitettusta ilmastomuutoksen kansallisesta sopeutumis suunnitelmasta.

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon hyväksymästään 9 §:ssä tarkoitettusta ilmastopolitiikan suunnitelmasta.

12 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta

Valtioneuvoston on seurattava 7, 8 ja 9 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmien mukaisilla politiikkatoimilla niissä asetetut ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.

Valtioneuvoston on seurattava 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen päästövähennystavoitteen riittävyttä ajantasaisen ilmastomuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että tavoite täyttää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin säädöstenmukaiset velvoitteet.

Edellä 7 ja 9 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmiin sisältyvien päästökehitysarvioiden toteutumista on seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen Suomen kasvihuonekaasupäästöjä koskevien tietojen perusteella. Lisäksi suunnitelmien seurannassa on huomioitava kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot.

Seurannan tuloksista on tiedotettava yleisölle riittävästi.

13 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien tarkistaminen

Valtioneuvoston on 12 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti tarkistettava 7, 8 ja 9 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia. Suunnitelmien tarkistamisessa noudatetaan, mitä

10 §:ssä suunnitelmien valmistelussa noudattavasta menettelystä säädetään.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, 7, 8 ja 9 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia voidaan tarkistaa myös niiden sisältämissä merkitykseltään vähäisissä tiedoissa ilmenneiden puutteiden johdosta. Tällaisen seikan tarkistaminen voidaan suorittaa noudattamatta 10 §:n mukaista menettelyä.

14 §

Ilmastovuosikertomus

Valtioneuvosto toimittaa kalenterivuositain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä sekä 9 §:ssä tarkoitettuun ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä 12 §:n 1 momentissa tarkoitetuista lisätoimista (*ilmastovuosikertomus*).

Valtioneuvosto toimittaa osana ilmastovuosikertomusta edellä 9 §:n 2 momentissa tarkoitettujen nykyisten politiikkatoimien toteutumista koskevat tiedot eduskunnalle joka toinen vuosi.

Ilmastovuosikertomukseen tulee sisällyttää vähintään kerran vaalikaudessa tarvittavassa laajuudessa arvio 8 §:ssä tarkoitettuun sopeutussuunnitelmaan sisältyvien sopeutus-toimien riittävydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutus-toimien toteutumisesta hallinnonalakoh-taisesti.

15 §

Viranomaisten tehtävät

Kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden 7, 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmi-s-ta ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tie-dot 14 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yh-teensovittamisesta ja kokoamisesta vastaa 7 §:ssä tarkoitettun pitkän aikavälin ilmasto-politiikan suunnitelman osalta työ- ja elin-keinoministeriö, 8 §:ssä tarkoitettun ilmas-

tonmuutoksen kansallisen sopeutumis-suun-nitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö ja 9 §:ssä tarkoitettun ilmastopolitiikan suun-nitelman osalta ympäristöministeriö. Ilmas-tovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Tämän lain mukaisten suunnitelmien täy-täntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluu toi-mialallaan kullekin ministeriölle.

Kasvihuonekaasujen kansallisen inventaa-riojärjestelmän vastuuyksikkönä toimii Tilas-tokeskus.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoi-tetuista viranomaisten tehtävistä.

16 §

Tieteellinen asiantuntijaelin

Valtioneuvosto asettaa tieteellisen ja riip-pumattoman asiantuntijaelimen (*Suomen il-mastopaneeli*) ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi. Asian-tuntijaelimen tehtävänä on ilmastopolitiikan suunnittelua ja seuranta varten koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastomuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta. Asi-antuntijaelin voi suorittaa myös muita ilmas-tonmuutosta koskevan tietopohjan tuottamis-ta koskevia tehtäviä.

Asiantuntijaelimessä tulee olla edustus eri tieteenaloilta. Asiantuntijaelimen jäsenet ni-mitetään määräajaksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tieteellisen asiantunti-jaelimen tehtävistä ja kokoonpanosta.

17 §

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 201 .

Valtioneuvosto hyväksyy 7 §:ssä tarkoite-tun pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunni-telman ensimmäisen kerran vuoden x aika-na/x vuoden kuluessa tämän lain voimaantu-losta.

Valtioneuvosto hyväksyy 8 §:ssä tarkoite-tun sopeutumis-suunnitelman ensimmäisen

kerran vuoden x aikana/x vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Helsingissä päivänä kuuta .

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Ympäristöministeri *Ville Niinistö*