

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ilmastolaki. Esityksen tarkoituksena on luoda pohja pitkäjänteisen, johdonmukaisen ja kustannustehokkaan ilmastopolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen avoimella ja ennakoitavalla tavalla. Ehdotettu laki olisi luonteeltaan valtion viranomaisia koskeva tavoitteellinen puitelaki, johon ei sisältyisi eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä.

Esityksessä Suomen tulevaisuuden kannalta yhä tärkeemmän politiikka-alueen päätöksentekoa ja vähähiilisen yhteiskunnan rakentamista koskeva sääntely nostettaisiin lain tasolle. Tämä vahvistaisi päästöjen vähentämisen tavoitteiden toteutumista sekä ilmastopolitiikan ennakoitavuutta, avoimuutta ja kustannustehokkuutta.

Laissa asetettaisiin Suomen kansainvälisiin sopimuksiin, Euroopan unionin lainsäädäntöön ja poliittisiin sitoumuksiin perustuva kasvihuonekaasujen pitkän aikavälin päästövähennystavoite. Laissa turvattaisiin se, että ilmastopolitiikan suunnitelmat perustuisivat laajaan ja monipuoliseen tietopohjaan, eri osapuolille annettaisiin mahdollisuus esittää suunnitelmista näkemyksensä ja ilmastopolitiikan seuranta olisi kattavaa ja riittävää. Suunnitelmien laatimisessa otettaisiin huomioon myös taloudelliset ja sosiaaliset sekä muut yhteiskunnan kehityksen, kuten työllisyyden kannalta olennaiset tekijät.

Laki ei pääsääntöisesti koskisi päästökauden piiriin kuuluvia päästöjä. Pitkän aikavälin päästövähennysvelvoite ja siihen liittyvä seuranta koskisivat kuitenkin kaikkia päästöjä. Laki ei koskisi välittömästi muun lainsä-

dännön nojalla tapahtuvaa suunnittelua tai päätöksentekoa, ellei tästä ole muulla erikseen säädetty.

Laissa säädettäisiin ilmastopolitiikan keskipitkää ja pitkää aikaväliä koskevista suunnitelmista, joilla pyrittäisiin lain kattamalta osalta vähentämään kasvihuonekaasujen päästöjä ja tältä osin hillitsemään ilmastonmuutosta. Lisäksi laissa säädettäisiin myös ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelmat, jonka avulla pyrittäisiin vahvistamaan valmiuksia hallita ilmastonmuutokseen liittyvät riskit ja sopeutua ilmastonmuutokseen.

Suunnitelmien valmistelun avoimuus pyritäisiin turvaamaan tarjoamalla laajat osallistumismahdollisuudet suunnitteluprosessiin.

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

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

Laissa säädettäisiin myös ministeriöiden ilmastolain mukaisista tehtävistä.

Ilmastopolitiikassa tarvittavan riippumattoman tieteellisen tiedon turvaamiseksi asetettaisiin tieteellinen asiantuntijaelin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavan vaalikauden alusta tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
1.1 Yleistä.....	3
1.2 Ilmastonmuutos ja sen vaikutukset.....	3
1.3 Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen.....	4
1.4 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.....	14
2.2.4 Ilmastopaneeli.....	14
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	15
2.3.1 Kansainväliset sopimukset.....	15
2.3.2 Euroopan unioni.....	15
2.3.3 Lainsäädäntö eräissä maissa.....	19
2.4 Nykytilan arviointi.....	23
2.4.1 Nykyisen ilmastopolitiikan suunnittelun arviointia.....	23
2.4.2 Kehittämistarpeet.....	24
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	25
3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot.....	25
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	27
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	29
4.1 Yleistä.....	29
4.2 Ilmasto- ja ympäristövaikutukset.....	29
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	30
4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	31
4.5 Taloudelliset vaikutukset.....	31
5 ASIAN VALMISTELU.....	32
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	32
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	33
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	36
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	36
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	46
3 VOIMAANTULO.....	47
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	47
4.1 Yleistä.....	47
4.2 Lakisääteinen selontekomenettely.....	47
4.3 Ilmastovuosikertomus.....	48
LAKIEHDOTUS.....	49
Ilmastolaki.....	49

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

1.1 Yleistä

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

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

Ilmastolain yleisenä tavoitteena olisi vahvistaa kansallista ilmastopolitiikkaa. Suomessa ei ole tällä hetkellä sellaista lainsäädäntöä, jonka pohjalta voitaisiin määritellä 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 niin sanottua aineellista lainsäädäntöä, vaan ilmastomuutokseen liittyvä yksityiskohtainen sääntely sisältyisi jatkossakin eri sektoreiden 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 ulkopuolisen sektorin päästöjen kehitystä entistä tarkemmin. Ilmastolaki ja sen mukainen suunnittelujärjestelmä tarjoaisi tähän tarpeeseen tarvittavia työkaluja. 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 hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi keskipitkällä ajanjaksolla.

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

1.2 Ilmastomuutos ja sen vaikutukset

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

Syyskuussa 2013 hyväksytyssä hallitusten välisen 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 liukenee meriveteen ja aiheuttaa sen happamoitumista. Verrattain lieväkin happamoituminen 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, mikä 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. Suomen ilmasto lämpenee ja muuttuu sateisemmaksi. 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 yleistyminen aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja varautumistarpeita, joskin samalla esimerkiksi lämmitystarve vähenee.

Maailmanlaajuisessa tarkastelussa suoraan Suomeen kohdistuvien ilmastomuutoksen vaikutusten arvioidaan tämän vuosisadan puoleenväliin mennessä aiheuttavan sään ja vesiolojen äärevöitymistä sekä muita epätoivottavia seurauksia. Lisäksi Suomi voi kohdata myös epäsuoria vaikutuksia, jotka heijastuvat muun muassa elintarvikkeiden hintaan ja tarpeeseen auttaa maita, joiden sopeutumiskyky on heikko.

1.3 Ilmastomuutoksen hillitseminen ja ilmastomuutokseen sopeutuminen

Ilmastomuutoksen hillitseminen tarkoittaa toimia, joilla yritetään hidastaa maapallonlaajuista ilmastomuutosta, yleensä pyrki-

mällä 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 tyyppillistä onkin, ettei voida esittää yhtä standardiratkaisua päästöjen tehokkaalle vähentämiselle.

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

Päästökemityksen hillinnällä ja ilmastomuutokseen sopeutumisella voidaan merkittävästi vaikuttaa ilmastomuutokseen ja siitä aiheutuviin riskeihin, 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 tärkeä peruste ilmastomuutoksen hillintätoimille ja antavat niille taustan.

Kun ilmastomuutoksen hillinnän tavoitteet ja osin toimetkin niiden saavuttamiseksi ovat maapallonlaajuisia tai alueellisia, ovat sopeutumistoimet paljolti kansallisia ja paikallisia. Hillintä ja sopeutuminen ovat toimintoina erilaisia ja myös niiden aikataulut ovat jossain määrin erilaisia.

Hillintä ja sopeutumistoimet voivat liittyä toisiinsa monella tavalla. Sopeutumistoimet voivat vaikuttaa ilmastomuutoksen hillintään sekä myönteisesti että kielteisesti. Hil-

lintätoimien suunnittelussa on syytä ottaa huomioon myös sopeutumisenäkökohdat.

1.4 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 linjaus strategian laatimisesta, eikä niillä ole ollut lainsäädännöllistä perustaa. Strategioissa on tarkasteltu energia- ja ilmastopolitiikkaa kokonaisvaltaisesti. Ilmastopolitiikan osalta strategioiden lähtökohdanna on ollut Suomea sitovien kansainvälisten tai EU-velvoitteiden toteuttaminen. Ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia on osa energia- ja ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Sopeutumisstrategioiden laadinnasta ei ole lainsäädännöllistä perustaa, mutta niiden 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 ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan (SopS 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 päästökaupparektorilta, johon kuuluvat sähköntuotanto, energiantensiivinen teollisuus ja suuri osa kaukolämmön tuotannosta sekä lentoliikenne. Vuoden 2013 alusta päästökaupan soveltamisala on laajentunut entisestään teollisuuden osalta. Päästökaupparektorin päästöt vaihtelevat varsin voimakkaasti vuositasolla johtuen sähköntuotannon vaihteluista.

Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden osalta EU täyttää velvoitteensa Euroopan unionin vuonna 2008 solmitun niin sanotun EU:n ilmasto- ja energiapaketin kautta. Siinä päästökaupparektorin päästöjen hallinta tapahtuu EU:n päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) mukaisesti EU:n laajuisesti. Nykyisin voimassa olevan EU:n taakanjakopäätöksen (jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjen yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistoumusten täyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 406/2009/EY) mukaan päästökaupan ulkopuolisen sektorin osalta Suomella on 16 prosentin päästövähennystavoite vuoden 2005 tasolta vuoteen 2020 mennessä. Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous eivät taakanjakopäätöksen mukaan kuulu päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästövähennysten piiriin.

Päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästökaupan osalta on ollut selvästi tasaisempaa kuin päästökaupan osalta. Merkittävimmät päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöt aiheutuvat liikenteestä, talokohtaisesta lämmityksestä, maataloudesta, jätehuollosta sekä teollisuuskaasuista. Uusia politiikkatoimia näiden päästöjen vähentämiseksi on jatkuvasti otettu käyttöön. Näistä politiikkatoimista päätetään pääasiassa kansallisesti, vaikka usein on kyse EU-säädösten mukaisten velvoitteiden kansallisesta toimeenpanosta. Päästökaupan yleistrendi päästökaupan ulkopuolisella sektorilla on ollut laskeva viime vuosina. Verrattuna vuoteen 2005 päästökaupan ulkopuolisen sektorin 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 teollisuuskasujen aiheuttamat päästöt ovat pysyneet suurin piirtein entisellä tasolla. Vuonna 2012 laaditun päästökäytösarvion mukaan nykyiset politiikkatoimet riittävät noin 17 prosentin päästövähennykseen vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoteen 2005 päästökaupan ulkopuolisen sektorin osalta.

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

2 Nykytila

Suomessa ilmastopolitiikkaan 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 ulkopuolisella sektorilla on sen sijaan varsin hajanaista ja toimialakohtaista. Sopeutumistoimien osalta kattavaa tai kokoavaa lainsäädäntöä ei ole. Sektorilainsäädäntöön sisältyy kuitenkin 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 päästökäytökseen.

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 materiaalitehokkuuden edistämistä koskevien velvoitteiden muodossa. Vesialalla on runsaasti ilmastomuutoksen sopeutumiseen suoraan liittyvää sääntelyä.

Maataloudessa EU:n yhteinen maatalouspolitiikka luo toimintakehyksen maatalouteen liittyville toimille, jolloin kansallinen liikkumavara on rajoitettu. Suomessa maatalouden ympäristötavoitteiden edistäminen perustuu ennen muuta taloudellisiin tukijärjestelmiin. Tuista tärkeimmät ovat EU:n kokonaan rahoittamat tuet (niin sanotut suorat tuet) 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. EU:n maaseutualueiden elinkeinoelämää, ympäristöä, työllisyyttä sekä laajempia sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteita tuetaan maaseudun kehittämistoimien avulla (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma). Parhaillaan ollaan laatimassa uutta ohjelmaa vuosiksi 2014–2020. Merkittävä osa maaseutuohjelman varoista on ohjattu luonnonhaittakorvauksiin ja maatalouden ympäristötukiin. Ilmastomuutoksen hillinnän 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 luonnonvaro-

jen kestäväen 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). Maatilojen energiatehokkuutta edistetään maatilojen energiaohjelmalla. Maatilojen energiaohjelma tarjoaa tiloille monipuolisia palveluja energiansäästön ja energiatehokkuuden edistämiseksi. Energiaohjelma tulee olemaan osa Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa 2014–2020.

Vuoteen 2015 tähtäävä Kansallinen metsäohjelma (Valtioneuvoston periaatepäätös 16 päivänä joulukuuta 2010) kattaa laajasti metsätaloussektorin ilmastokysymykset. Merkittäviä yhtymäkohtia ilmastotavoitteiden toteutumisen kanssa on esimerkiksi metsäpohjaisten biopolttoaineiden keskeinen asema uusiutuvan energian käytön lisäämisessä sekä metsien merkitys niin sanottuina hiilinieluinä. Ohjelman mukaan metsien hiilinieluväikutusta ja metsien sopeutumista ilmastomuutokseen on tarkoitus edistää muun muassa huolehtimalla metsien kasvukunnosta sekä myrsky- ja muiden metsätuhojen ehkäisystä. Lisäksi metsien sopeutumista ilmastomuutokseen tukee laki metsätuhojen torjunnasta (1087/2013), jonka tavoitteena on ylläpitää metsien hyvää terveydentilaa ja torjua metsätuhoja. Myös kestävää metsätaloutta koskevalla rahoituslainsäädännöllä voidaan nähdä liittymäkohtia metsien hiilensidontaan sekä ilmastomuutokseen sopeutumiseen muun muassa puuntuotannon kestävyden turvaamisen, energiapuun korjuun tukemisen 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. Kaatopaik-

koja 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.

Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä voidaan vähentää 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 joukkoliikenteen 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 kestävyyttä koskevien tavoitteiden kautta. Rakentamisessa huomioitavien energiatehokkuusvaatimusten ja laajemmin eheän yhdyskuntarakenteen suunnittelun voidaan nähdä edistävän myös ilmastomuutoksen

hillitsemistavoitteita. Lakiin parhaillaan ehdotettavilla hulevesien hallintaa koskevilla säännöksillä (HE 218/2013 vp) olisi puolestaan merkitystä myös ilmastonmuutoksen sopeutumisen kannalta. Myös maankäyttö- ja rakennuslain nojalla laadittavilla valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voidaan edistää merkittävästikin ilmastonmuutokseen sopeutumista. Voimassa olevissa, vuonna 2008 laadituissa tavoitteissa tämä asia on huomioitu yhtenä painoituksena. Tavoitteiden silloisessa tarkistamisessa ilmastonmuutokseen 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 kestävyysteen liittyviä säädöksiä, jotka pohjautuvat pitkälti Euroopan unionin sääntelyyn. Biopolttoaineista ja bionesteistä annetussa laissa eli niin sanotussa kestävyyskriteerilaissa (393/2013) määritellään biopolttoaineille ja bionesteille uusiutuvan energian lisäämisen puitteista annetun niin sanotun RES-direktiivin (2009/28/EY) mukaiset kriteerit sekä kansalliset menettelyt niiden osoittamiseksi. Kestävyyskriteerilain mukaisia viranomaistehtäviä hoitaa Energiavirasto. Liikenteen osalta kansallisesta biopolttoaineiden jakeluvoitteilta säädetään biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007). Myös uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettun lain (1396/2010) myötä on pyritty uusiutuvan energian lisäämisen edistämiseen luomalla kustannustehokas ja markkinaehtoinen syöttötariffijärjestelmä.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee parhaillaan energiatehokkuusdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU energiatehokkuudesta, direktiivin 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta) 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 ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä säädöksiä

Laki hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista

Hiilidioksidin talteenoton ja pysyvän geologisen varastoinnin tarkoituksena on osaltaan vähentää ilmakehään joutuvan hiilidioksidin määrää, millä osaltaan pyritään torjumaan ilmastonmuutoksen 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 ilmastonmuutoksen torjumiseksi, toteutetaan ympäristön ja ihmisten terveyden kannalta turvallisesti. Hiilidioksidin varastointi geologisiin muodostumiin Suomen alueella ja Suo-

men 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

Ilmastonmuutokseen 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 kehittymisestä 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, nimetään 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 vähentä-

mään 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. 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, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004), tulvariskien hallinnasta annettua lakia ja patoturvallisuuslakia (494/2009). Sopeutumisen tarpeet on nostettu esille myös meneillään olevissa vesihuoltolainsäädännön uudistamisessa ja vesilain muuttamisessa.

Patoturvallisuuslain 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 päästökauppalaille (311/2011) ja lentoliikenteen päästökaupasta annetulla lailla (34/2010). Nykyinen päästökauppalaki koskee päästökauppakautta 2013—2020 ja sillä pantiin täytäntöön direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi an-

nettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY. Laissa säädetään päästöoikeuksien jakamisesta, kirjaamisesta, siirroista ja palauttamisesta sekä päästökauppalaain soveltamisalaan kuuluvilta laitoksilta edellytettävästä kasvihuonekaasujen päästöluvasta ja päästöjen luotettavasta tarkkailusta.

Suurimmat uuden päästökauppalaain 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 liikelle 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 yhdenmukaistetuista 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 päättyi 31 päivänä joulukuuta 2020. Lain mukaisia viranomaistehtäviä hoitavat Suomessa Liikenteen turvallisuusvirasto ja Energiavirasto.

Laki Kioton mekanismien käytöstä

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

2.2 Käytäntö

2.2.1 Nykyinen ilmastopolitiikan suunnittelukäytäntö

Pääasiallisia ilmastopolitiikan suunnitelmia ovat nykyisellään kansallinen energia- ja ilmastostrategia vuodelta 2013 (VNS 2/2013 vp), ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia vuodelta 2005 (maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 1/2005) ja useat eri ministeriöissä laaditut toimialakohtaiset ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista koskevat strategiat. Lisäksi parhaillaan valmistellaan Energia- ja ilmastotiekarttaa vuoteen 2050 ja uudistetaan ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia. 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. Ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämisestä valtionhallinnossa vuonna 2003 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 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 on arvioitavan teknologiakehityksen lisäksi kytkentä kansantaloudelliseen tarkasteluun. Yksittäisien toimenpiteiden kansantaloudellisia vaikutuksia voidaan rajallisessa määrin tarkastella, mutta laajemman kokonaisuuden, kuten energia- ja ilmastostrategian toimenpiteiden yhteisvaikutus on tarpeen 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 strategian 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. Strategian

toimeenpanoa on sovittanut yhteen työ- ja elinkeinoministeriö.

Valtioneuvosto hyväksyi 2009 ilmasto- ja energiapoliittisen 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 ilmastopäästöjä 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 osallistuivat maa- ja metsätalousministeriön lisäksi edustajat liikenne- ja viestintäministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, ympäristöministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä 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 ilmastonmuutoksen 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 arvioidaan ja päivitetään vuosien 2013—2014 aikana maa- ja metsätalousministeriön johdolla. Parhaillaan päivitettävänä olevan strategian päämääränä on vahvistaa kykyä hallita ilmastonmuutokseen liittyvät riskit ja lisätä yhteiskunnan sopeutumiskykyä ilmastonmuutokseen sekä siten vähentää ilmastonmuutoksen aiheuttamia kustannuksia yhteiskunnalle.

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

2.2.2 Ilmastopoliittikan seuranta- ja raportointikäytännöt

Kasvihuonekaasupäästöjen seuranta

Ilmastonmuutokseen liittyvä seuranta koskee ensi sijassa kasvihuonekaasujen päästöjä, jotka ovat muutoksen keskeisin syy. YK:n ilmastopöytäkirja ja Kioton pöytäkirja sekä EU:n ilmastopoliittikka sisältävät lukuisia raportointivelvoitteita. Kasvihuonekaasupäästöjen määrää on raportoitu jo 1990-luvulta saakka sekä kansainvälisesti että EU:n jä-

senmaissa. Inventaariomenetelmät ja tiedonkeräys ovat kehittyneet merkittävästi vuosien aikana. Suomessa on Kioton pöytäkirjan vaatimusten mukaisesti perustettu kansallinen kasvihuonekaasupäästöjen raportointijärjestelmä (niin sanottu kansallinen järjestelmä), jota koordinoi Tilastokeskus. Siihen osallistuu lukuisia muita asiantuntijalaitoksia, kuten Suomen ympäristökeskus, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus ja Metsäntutkimuslaitos. Inventaarion laadintaa ovat säännelleet YK:n ilmastopöytäkirjan ja Kioton pöytäkirjan osapuolikokousten päätökset sekä Euroopan unionissa tehdyt päätökset yhteisön kasvihuonekaasujen seuranta järjestelmästä ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanosta (järjestelmästä yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 280/2004/EY, jäljempänä *EU:n seuranta järjestelmä päätös*, sekä sen täytäntöönpanosääntöjä koskeva komission päätös 2005/166/EY). Päästökaupasektorin päästöjen raportointi ja todentaminen tapahtuu erillisen järjestelmän kautta.

Tilastokeskus kokoaa vuosittain YK:n ilmastopöytäkirjan sihteeristölle ja EU:n komissiolle toimitettavat päästötiedot, jotka ovat nähtävillä Tilastokeskuksen kasvihuonekaasuinventaariota käsittelevällä internet-sivustolla. Sivustoilta löytyvät myös ilmastopöytäkirjan sihteeristölle 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

Ilmastopoliittikan toimenpiteistä raportoidaan usean eri velvoitteen nojalla. EU:n Kioton pöytäkirjan toimeenpanoon liittyvä aiemmin voimassa ollut EU:n seuranta järjestelmä päätös edellytti, että jäsenmaat laativat joka toinen vuosi EU:n komissiolle raportin toteutuneista ja toteutuista politiikkatoimis-

ta (niin sanottu Policies and Measures -raportti). YK:n ilmastopimuksen edellyttämä neljän vuoden välein laadittava niin sanottu maaraportti sisältää myös luvun politiikkatoimista ja niiden arvioinnista YK:n ilmastopimuksen ohjeistuksen mukaan.

Ilmastopolitiikkaan liittyvistä politiikkatoimista raportoidaan myös usean muun EU:n direktiivin perustella. Energiatohokkuutta koskevat keskeiset raportointivelvoitteet on kirjattu energiatohokkuusdirektiiviin (2012/27/EU, 24 artikla) sekä rakennusten energiatohokkuusdirektiiviin (2010/31/EY). Poliittikkatoimien 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 edistämiseksi ja käytössä tapahtuneesta edistymisestä niin sanotussa jäsenvaltion kertomuksessa.

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

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

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 seu-*

rantajärjestelmäasetus) toi eräitä tarkennuksia raportointivelvoitteisiin. Poliittikkatoimien 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 nielujen aikaansaamia poistumia koskevista politiikoista ja toimista tai toimikokonaisuuksista sekä ennusteista (14 artikla). Lisäksi asetus edellyttää raportointia sopeutumistoimista joka neljäs vuosi.

EU:n seurantajärjestelmäasetukseen valmistellaan parhaillaan eräitä muutoksia, jotka liittyvät muun muassa Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden tekniseen toimeenpanoon. Myös aiemmin voimassa olleeseen EU:n seurantajärjestelmäpäätökseen liittyvä komission täytäntöönpanopäätös 2005/166/EY tullaan kumoamaan uuden seurantajärjestelmän täytäntöönpanoa koskevan asetuksen myötä. Komission valmisteleman asetuksen on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2014.

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

YK:n ilmastopimusneuvotteluissa on sovitettu niin sanotuista kaksivuotisraporteista (Biennial Report). Niiden raportointi tulee tehdä ensimmäisen kerran 2014. Suomi on valmistellut kyseisen raportin osana kuudennen maaraportin valmistelua. Kaksivuotisraporttien valmistelua ohjaavat YK:n ilmastopimuksen ohjeistot (päätös 19/CP.18).

Myös EU:n taakanjakopäätös tuo tarpeita raportoinnin kehittämiseksi. Päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen ja niiden vähentämistavoitteen saavuttamisen seuranta

tulevat edellyttämään uusia järjestelyjä. Taakanjakopäätöksen kansallista toimeenpanoa on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa niin sanotussa taakanjakotyöryhmässä, joka on laatinut asiasta raportin (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto 27/2013).

2.2.3 Viranomaistoiminta ilmastopolitiikassa

Valtioneuvosto on vuonna 2003 hyväksynyt periaatepäätöksen ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämisestä valtionhallinnossa, joka perustuu kauppaja- ja teollisuusministeriön ilmastopolitiikan viranomaistoimet -toimikunnan mietintöön vuodelta 2002 (KTM työryhmä- ja toimikuntaraportteja 15/2002). Kioton mekanismien hallinnoinnin työnjako pohjautuu Mekanismien hallintotyöryhmän mietintöön (KTM julkaisu 3/2005). Periaatepäätöksen mukaisesti kansallisten ilmastopoliittisten strategioiden ja muiden linjausten valmistelusta vastaa valtioneuvoston asettama energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä. Ilmastopolitiikan 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 ilmastopäätöksen sihteeristön ja Euroopan komission kanssa.

Periaatepäätöksessä on tehty linjaukset viranomaistehtävien jakautumisesta myös muun muassa ilmastopolitiikkaan liittyvien inventaarioiden, tilastojen ja kansainvälisten raporttien laatimisessa. Kansalliseksi kasvihuonekaasujen inventaariyksiköksi 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 yhteensovittamisesta. 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 ulkopuolista sektoria koskevan EU:n taakanjakopäätöksen kansallinen toimeenpano aiheuttaa eräitä uusia viranomais-tehtäviä sekä muutostarpeita viranomaisten nykyisten tehtävien hoitoon. Näitä seikkoja on tarkasteltu edellä mainitun taakanjakotyöryhmän loppuraportissa. 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 toimitaminen komissiolle) sekä päätöksen mukaisten joustokeinojen käyttöön.

2.2.4 Ilmastopaneeli

Vuonna 2009 annettuun ilmasto- ja energiapolitiikkaa koskeneeseen tulevaisuuslontekoon 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 energiapolitiikan tulevaisuuslonteon mukaisesti monitieteellinen ja riippumaton ilmastopaneeli seuraamaan strategian toteutumista ja vaikuttavuutta”.

Ympäristöministeriön asetti 1 päivänä joulukuuta 2011 ilmastopaneelin ensimmäiselle kaksivuotiskaudelle. Ilmastopaneelin keskeisenä tavoitteena on edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmasto-

kysymyksissä ja vahvistaa monitieteellistä otetta ilmastotieteissä. Ilmastopaneelissa on kolmetoista jäsentä, ja sen työtä avustaa nelihenkinen sihteeristö.

Paneeli on voinut valita itsenäisesti ajan-kohtaisia 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 hankkepäätökset on tehnyt ympäristöministeriö. Marraskuuhun 2013 mennessä paneeli oli tuottanut kuusi raporttia, joista yksi koski ilmastolain valmistelua.

Ympäristöministeriö asetti maaliskuussa 2014 Ilmastopaneelin toiselle toimikaudelleen, joka kestää vuoden 2015 loppuun saakka.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.3.1 Kansainväliset sopimukset

YK:n ilmastopopimus allekirjoitettiin New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 1992, ja sopimuksen on tällä hetkellä ratifioinut 195 valtiota. Sopimus luo puitteet kansainväliselle yhteistyölle ilmastomuutoksen ja sen haitallisten vaikutusten hillitsemiseksi, mutta sopimus ei aseta numeerisia päästövähennysvelvoitteita. Sopimuspuolina 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 jatkamisesta vuoteen 2020 asti. Toisen velvoitekauden maantieteellinen kattavuus jäi selvästi pienemmäksi kuin ensimmäisen velvoitekauden. Dohassa sovitut pöytäkirjan muutokset tulevat 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 muun muassa lailla Kioton mekanismeista (109/2007), ulkoministeriön asetuksella puhtaan kehityksen mekanismeista (915/2007) sekä ympäristöministeriön asetuksella yhteistoteutuksesta (913/2007).

Ilmastopopimuksen 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 energiankulutuksesta 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).

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 (Energialan etenemissuunnitelma 2050, (KOM(2011)885 lopullinen)). Komissio on antanut tiedonannot myös resurssitehokkuutta koskevista etenemissuunnitelmista (KOM(2011) 571 lopullinen) sekä energiatehokkuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta (KOM(2011)109).

Vähähiilitekartta sisältää päästövähennyspolun vuoteen 2050 talouden eri avainsektoreille 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. Tiekarttatarjastelu 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. Lisäksi komissio ehdottaa tiedonannossaan ilmasto- ja energiapolitiikalle uusia hallintopuitteita, jotka perustuvat ”kilpailtua, varmaa ja kestävää energiaa koskeviin kansallisiin suunnitelmiin”.

Myös Euroopan unionin ympäristöohjelmassa on käsitelty unionin ilmastotavoitteita.

Sopeutuminen

Komissio on ottanut kantaa myös ilmastomuutokseen sopeutumiseen eräissä asiakirjoissaan. Komissio antoi vuonna 2009 Valkoisen kirjan Ilmastomuutokseen sopeutuminen: Kohti eurooppalaista toimintakehystä (KOM(2009) 147 lopullinen). Siihen liittyvässä valmisteluasiakirjassa käsiteltiin erityisesti ilmastomuutoksen sopeutumisen haastetta Euroopan maataloudelle ja maaseutualueille. Aiemmin sopeutumista oli käsitelty vuonna 2007 Vihreässä kirjassa. Vuonna 2013 komissio antoi uuden tiedonannon Euroopan unionin strategiasta ilmastomuutoksen sopeutumiseksi (KOM(2013) 216 lopullinen). Strategiassa painotetaan tarvetta ryhtyä tarpeeksi ajoissa suunniteltuihin sopeutumistoimiin, koska varhaiset ja oikein kohdennetut sopeutumistoimet tulevat pitkällä aikavälillä halvemmaksi kuin sopeutumistoimien toteuttamatta jättäminen. Strategian mukaan sopeutumistoimiin on ryhdyttävä kaikilla tasoilla paikallistasosta alueelliseen ja kansalliseen tasoon, ja myös Euroopan unionin toiminnalla 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 riskitietoisuudet ja synergiat muiden politiikkojen, erityisesti ilmastonmuutoksen 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 energia-paketin yhteydessä direktiivillä 2009/29/EY.

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

Keväällä 2014 hyväksyttiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 421/2014, joka koskee lentoliikenteen päästökauppajärjestelmän soveltamisalaa.

Taakanjakopäätös

Euroopan parlamentin ja neuvoston taakanjakopäätöksessä (N:o 406/2009/EY) 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 päästövähennys vuoteen 2005 verrattuna. Koko EU:ssa päästökauppasektorin ulkopuolinen päästövähennysvelvoite on 10 prosenttia vuoden 2005 päästötasosta.

Päästöjä on päätöksen mukaisesti vähennettävä vuosittain ja lineaarisesti alenevaa polkua pitkin. Jäsenvaltiokohtaiset vuosittaiset päästökiintiöt 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 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 päästökaupunkauden 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 toimita peräisin olevia kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia koskevista tilinpitosäännöistä ja toimiin liittyviä toimenpiteitä koskevasta tiedosta, jossa vahvistetaan puitteet ja kehittämisaikataulu 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 uusiutuviista 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 uusiutuvalle 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 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 laadudirektiivi (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 laadudirektiivi sisältää RES-direktiiviä vastaavat kestävyyskriteerit biopolttoaineille ja bionesteille.

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

Energiatehokkuus

Energiatehokkuusdirektiivissä (direktiivi 2012/27/EU) säädetään puitteista 20 prosentin energiatehokkuustavoitteen saavuttamiseksi. Direktiivin mukaan kunkin jäsenvaltion on asetettava viitteellinen kansallinen energiatehokkuustavoite. Jäsenvaltioiden on myös laadittava kansallinen energiatehokkuuden toimintasuunnitelma 30 päivään huhtikuuta 2014 mennessä ja tämän jälkeen joka kolmas vuosi. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut marraskuussa 2012 työryhmän valmistelemaan energiatehokkuusdirektiivin täytäntöönpanoa. Työryhmän loppuraportti valmistui tammikuussa 2014.

Rakennusten energiatehokkuudesta säädetään direktiivissä 2010/31/EU. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee vahvistaa energiatehokkuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia uusille ja laajamittaisesti korjattaville rakennuksille. Jäsenvaltioiden tulee myös varmistaa, että vuoteen 2021 mennessä kaik-

ki uudet rakennukset ovat lähes nollaenergiarakennuksia.

2.3.3 Lainsäädäntö eräissä maissa

Yhdistynyt kuningaskunta

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 ilmatilameriliikennettä 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 ulkopuolisen sektorin päästöjä. Budjetti tulee laatia kahdententoista vuonna ennen kyseisen ajanjakson alkua. Vuosina 2018—2022 hiilibudjetin mukaisten vuosittaisten päästötasojen tulisi olla keskimäärin vähintään 26 prosenttia pienemmät kuin vuoden 1990 päästötaso. 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. Lau-

sunto 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 sopeutumisohjelma, joissa määritellään ilmastomuutokseen sopeutumisen päämäärät, toimenpiteet sekä niiden aikataulut. Ilmastomuutoskomitean tulee parlamentille antamissaan raporteissa arvioida hallituksen laatiman sopeutumisohjelman implementointia.

Laissa on myös jätehuoltoa koskevia säännöksiä.

Skotlannin ilmastolaki (Climate Change (Scotland) Act 2009) on periaatteiltaan samanlainen kuin Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolaki. Lain tavoitteena on saavut-

taa vähintään 80 prosentin vähennys kasvihuonekaasujen päästöihin vuonna 2050 ja 42 prosentin vähennystavoite vuonna 2020 verrattuna vuoteen 1990. Lisäksi on asetettava vuosittaiset päästövähennystavoitteet.

Skotlannin ilmastolaissa on säännökset neuvoa-antavasta Ilmastomuutoskomiteasta (Scottish Committee on Climate Change). Laissa on säännökset myös ilmastomuutokseen sopeutumisesta, maankäyttöstrategiasta, energiatehokkuudesta ja jätteiden hyödyntämisestä.

Saksa

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

Saksan osavaltioista Nordrhein-Westfalen sääti tammikuussa 2013 oman ilmastolakisensa 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 energiavarojen 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. Asiantuntijaelimen 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 päästötasoon 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 ilmastonsuojelutoimista ilmastonsuojelun tavoitteiden muuttuessa ja ilmastomuutoksen seurantaraporttien antaessa ai-
hetta.

Ilmastolain mukaan jokaisella on ”mahdollisuksiensa mukaan” velvollisuus 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 vastaavalaista ilmastopolitiikan yleislakia kuin esimerkiksi 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 ilmastonmuutosta 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 kestäväan 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 seurantaa ei ole yksityiskohtaisemmin 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 muun muassa rakennuksia ja maankäyttöä, kuljetuksia, energiankäyttöä ja ilmastoa, biodiversiteettiä, ympäristöä, terveyttä ja jätteitä, nanopartikkeleita sekä ohjelmien toimeenpanoa.

Grenelle-ohjelman toimeenpanossa, ilmastonmuutos 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

Irlannissa on ilmastolakia suunniteltu ainakin vuodesta 2010 alkaen, mutta ehdotusta ei toistaiseksi ole saatu parlamentin käsiteltäväksi. Ehdotuksissa otettiin aluksi mallia Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolaista, mutta nykyinen ehdotus, jonka hallitus hyväksyi huhtikuussa 2014, eroaa näistä merkittävästi. Se pyritään saamaan parlamentin käsittelyyn vuoden 2014 aikana.

Tämänhetkisen lakiluonnoksen mukaan hallituksen tulisi huolehtia sellaisten suunnitelmien hyväksymisestä ja toimeenpanosta, jotka ”tekevät valtiolle mahdolliseksi jatkaa ja saavuttaa siirtymä vähähiiliseen, ilmastonmuutokseen sopeutuvaan ja ympäristöllisesti kestäväan talouteen vuoteen 2050 mennessä”. Suunnitelmat kattaisivat sekä ilmas-

tonmuutoksen hillinnän että ilmastonmuutokseen sopeutumisen.

Kansallinen matalahiilisuunnitelma (National Low-Carbon Roadmap) ja kansallinen suunnitelma ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi (National Climate Change Adaptation Framework) olisi hyväksyttävä enintään viiden vuoden välein ja esiteltävä parlamentille sen jälkeen kun hallitus on sen hyväksynyt. Parlamentille annettaisiin vuosittain selostus kasvihuonekaasujen vähentämispolitiikan ja ilmastonmuutokseen sopeutumispolitiikan etenemisestä (Annual transition reporting to Dáil Éireann).

Lakiluonnoksen mukaan hallituksen olisi asetettava kansallinen ilmastonmuutoksen asiantuntijaelin (National Expert Advisory Body on Climate Change). Sen tehtävänä olisi neuvoa ja antaa suosituksia ministerille tai hallitukselle niin kansallisten ja alakoh- taisten ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinnassa kuin muissakin toimissa, jotka koskevat kasvihuonekaasujen vähentämistä tai ilmastonmuutokseen sopeutumista.

Julkisten toimielinten (public bodies) olisi lakiluonnoksen mukaan otettava huomioon kulloinkin voimassaolevat suunnitelmat.

Tanska

Tanskan hallitus antoi maaliskuussa 2014 kansankäräjille ehdotuksen ilmastolaiksi eli laiksi ilmastoneuvostosta, ilmastopoliittisesta selonteosta ja kansallisten ilmastotavoitteiden asettamisesta (Forslag til lov om et klimaråd, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsaetninger; Klimaloven).

Lakiehdotuksen mukaan lailla luotaisiin yleinen strateginen perusta Tanskan ilmastopolitiikalle. Laissa asetettaisiin tavoite siirtyä matalapäästöyhteiskuntaan vuoteen 2050 mennessä. Lain mukaan tällä tarkoitettaisiin voimavarojen käytön kannalta tehokasta yhteiskuntaa, jonka energiahuolto perustuisi uusiutuviin energiamuotoihin ja merkittävästi nykyistä pienempiin kasvihuonekaasupäästöihin muilla sektoreilla. Matalapäästöyhteiskuntaan siirtymän tulisi samalla tukea kasvua ja kehitystä.

Lain vaikutus perustuisi olennaiselta osin kansankäräjille annettavaan vuosittaiseen il-

mastopoliittiseen selontekoon, jossa ilmasto-, energia- ja rakentamisministeriö selostaisi kasvihuonekaasujen päästöt ja esittäisi hahmotelman päästöjen kehityksestä, tiedot suunnitelluista toimista ja niiden vaikutuksista sekä kansallisten ja kansainvälisten ilmastotavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi selontekoon sisältyisi ilmastoneuvoston arviot ja suositukset ilmasto-, energia- ja rakentamisministeriölle.

Lailla perustettaisiin ilmastoneuvosto, joka olisi riippumaton neuvoa-antava asiantuntijaelin. Neuvoston asettaisi ilmasto-, energia- ja rakentamisministeriö. Ilmastoneuvoston tehtävänä olisi arvioida Tanskan ilmastopoliittikkaa, laatia suosituksia ja osallistua ilmastopoliittiseen keskusteluun. Se myös laatisi vuosiraportin. Ministeriö voisi myös pyytää ilmastoneuvoston suosituksia keskeisistä ongelmista.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2015 alusta.

Ruotsi ja Norja

Ruotsin ilmastopolitiikka perustuu pääosin hallituksen laatimiin ilmastopoliittisiin suunnitelmiin, joiden toteutusta määrääjain seurataan. Ruotsin vuonna 2009 hyväksytyssä ilmastopolitiikan asiakirjassa (En sammanhållen klimat- och energipolitik, Klimat; Regeringens proposition 2008/09:162) käsitellään myös sopeutumista ja kansainvälisiä ilmastoneuvotteluita. Käytännössä Ruotsin ilmastopolitiikka edistetään samoin kuin muita yhteiskunnan aloja: lainsäädännöllä sekä taloudellisilla ja tiedollisilla keinoilla.

Norjan ilmastopolitiikka perustuu niin ikään hallituksen ilmastopoliittisiin ohjelmiin, 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, sekä erillistiedotuksina että muun muassa vuotuisten tulo- ja menoarvioesitysten yhteydessä, miten tavoitteet ovat toteutuneet.

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 ilmastonmuutoksen 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 ulkopuolista sektoria koskee taakanjakopäätöksen lisäksi toimialakohtainen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävä sääntely. EU:n vuonna 2009 hyväksymä taakanjakopäätös asettaa Suomelle sitovan velvoitteen vähentää taakanjakopäätöksen mukaisilla toimialoilla päästöjä 16 prosenttia vuoteen 2020 mennessä verrattuna 2005 tasoon. Päätös edellyttää päästöjen vähentämistä myös lineaarisesti vuositasolla määriteltyjen päästokiintiöiden mukaisesti. Näiden velvoitteiden saavuttamisen varmistaminen edellyttää tehokasta ja suunnitelmallista ilmastopolitiikkaa päästökaupan ulkopuolisella sektorilla.

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 Kioton pöytäkirjan ensimmäisen velvoitekauden tavoitteiden saavuttamisessa. Vuoden 2013 energia- ja ilmastostrategiassa tähdätään puolestaan Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden tavoitteiden saavuttamiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomuksessa 16/2011 (Ilmastonmuutoksen 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 tehokkaana, 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 sovitun 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 halli-

tuksen 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 käsitelty myös energia- ja ilmastostrategioissa, mutta pääsääntöisesti sopeutumista on tarkasteltu omana kysymyksenä. Tulevaisuudessa sopeutumisen ja hillinnän välinen vuorovaikutus tulee yhä tärkeämmäksi. Sopeutumisstrategiasta on laadittu arvio vuonna 2013 tukemaan strategian uudistamista vuoden 2014 aikana.

Parhaillaan 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, joiden toteuttaminen riippuu kuitenkin paljon tulevaisuuden ilmastonmuutoksen kehityksestä. Monilla aloilla tietopohja ei ole ollut riittävä sopeutumistoimien tarkempaan suunnitteluun. Tämä koskee paitsi ilmastonmuutoksen luonnetta, myös muun muassa elinkeinojen 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. Poikkiteollisen 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 ilmastopolitiikan kehittämisen kannalta keskeinen tekijä on se, millaisia tavoitteita kansainvälisessä ja EU:n ilmastopolitiikassa asetetaan. Tulevien tiukempien päästövähennystavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaasti tukisi se, että Suomessa ilmastopolitiikan toteuttaminen ja seuranta hoidetaan tehokkaasti ja selkeästi. Myös ilmastopolitiikan vaikuttavuuden jatkuva arviointi muodostuu tavoitteiden tiukentuessa entistä tärkeämmäksi. Erityisen haasteellista on

rajoittaa päästökaupan ulkopuolisen sektorin aiheuttamia päästöjä, ja tätä koskevaa ohjausta olisi vahvistettava.

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

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

Ilmastonmuutoksen etenemisestä saadaan jatkuvasti uutta, aiempaa tarkempaa tieteellistä tietoa muun muassa kansainvälisen hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneeli IPCC:n taholta. Kyseinen hallitustenvälinen paneeli toimii kansainvälisellä tasolla ilmastonmuutosta, 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. Jotta Suomen ilmastopolitiikan erityiskysymykset voidaan paremmin ottaa huomioon ja kansallista ilmastopolitiikan päätöksentekoa kehittää, tulisi parantaa Suomen olosuhteissa merkityksellisen tieteellisen tiedon kokoamista ja erittelemistä.

Tehokkaan ilmastopolitiikan toteuttamiseksi erityisen tärkeää on varmistaa saumaton yhteistyö eri hallinnonalojen välillä, jotta kaikilla politiikkasektoreilla pyrittäisiin yhteen sovitetusti ja johdonmukaisesti saavut-

tamaan kansallisten ilmastopolitiikan tavoitteet. Ilmastopoliittisen päätöksentekomenetelyn vakiinnuttamiseksi eri toimijoiden roolit on syytä selkeyttää ja siten osaltaan varmistaa, että kaikki hallinnonalat sitoutuvat pitkäjänteisesti toimimaan yhteisesti laadittujen suunnitelmien toteuttamiseksi.

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

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen tavoitteena on vahvistaa kansallista ilmastopolitiikkaa lisäämällä sen pitkäjänteisyyttä ja siihen liittyvän valmistelun läpinäkyvyyttä. Tähän pyritään säätämällä valtioneuvoston ja eduskunnan työtä tukevasta suunnittelujärjestelmästä, jonka avulla voidaan vahvistaa erityisesti päästökaupan ulkopuolisen sektorin ilmastopolitiikan 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 seurantajärjestelmiä 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 vaihtoehto että eri tyyppisiä sääntelyvaihtoehtoja. Osa valmistelun aikana kuuluisista sidosryhmistä oli sitä mieltä, että nykykäytäntö on toimiva ja riittävä, kun taas osa piti lain säätämistä tarpeellisena.

Nykykäytännössä strategioiden laatimiseen ei ole lakiin perustuvaa velvoitetta. Yksin nykyistä strategiakäytäntöä jatkamalla ei olisi täyttä varmuutta esimerkiksi siitä, 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 strategia-menettelyssä 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 tulosoheutukseen, tutkimusohjelmiin ja kaksi vuotta toimineeseen ilmastopaneeliin. Voidaan katsoa, että yksinomaan 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 ennen kaikkea 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 ilmastolailla voidaan paremmin saavuttaa nämä edellä jaksossa 2.4.2 kuvatut kehittämistarpeet.

Ilmastopolitiikkaan liittyvän raportoinnin kansalliset käytännöt perustuvat pitkälti

YK:n ilmastopöimöksen 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 ilmastomuutoksen hillintää että muutokseen sopeutumista, vaikka niiden suunnittelu ja toteutus poikkeavatkin toisistaan. Ilmastomuutoksen hillinnällä ja muutokseen sopeutumisella on kuitenkin yhtymäkohtia myös strategisten linjausten ja suunnitelmien tasolla, minkä 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. Usean EU-maan ilmastolaissa onkin tämän tyyppinen järjestelmä, joilla rajoitetaan pääs-

töjen 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 säännöksiä ja ilmastolain säännöksiä sovellettaisiin siis rinnakkain. Ilmastolain mukaisella suunnittelujärjestelmällä voidaan tukea tulevia aineellisen lainsäädännön muutoksia ja pyrkiä varmistamaan osaltaan, että ne ovat sopusoinnussa keskenään.

Valmistelun kuluessa tarkasteltiin myös, millä tavalla olisi mahdollista varmistaa, että ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmässä otetaan erityisesti huomioon riippumaton, useita eri yhteiskunnan aloja koskevaa 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 oleviin ei-lakisäätöisiin ilmastopolitiikan instrumentteihin, kuten energia- ja ilmastostrategiaan sekä kansalliseen sopeutumisstrategiaan. Valmistelussa katsottiin, että ilmastolaissa säädetyt suunnitelmat ja käytössä olevat suunnittelukäytännöt on tarpeen

sovittaa yhteen tarpeellisilta osin päällekkäisten tai ristiriitaisten linjausten välttämiseksi. Tämä koskee erityisesti keskipitkää aikaväliä koskevan ilmastopolitiikan suunnitelman sekä 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 suunnitelmat 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.

Ilmastolaki olisi luonteeltaan valtion viranomaisia koskeva tavoitteellinen puitelaki, johon ei sisältyisi eri toimialoja, kuten liikennettä, maataloutta, teollisuutta tai rakentamista koskevia aineellisoikeudellisia säännöksiä.

Laissa olisi säännökset ilmastopolitiikan valtakunnallisesta suunnittelusta ja seurannasta. Ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitetäisiin katsaus ilmastonmuutoksen kehittymisestä, tarpeesta sopeutua toteutuneeseen tai todennäköiseen muutokseen ja näihin vaikuttavista tekijöistä sekä suunnitelma toimista ilmastonmuutoksen 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 koskevan lainsäädännön rajoissa. Voimassa oleva muu lainsäädäntö olisi luonnollisesti otettava huomioon jo suunnitelmien laadintavaiheessa.

Ilmastonmuutoksen hillitsemisestä laaditaisiin pitkän aikavälin suunnitelma ja keskipitkän aikavälin suunnitelma. Pitkän aikavälin suunnitelmaan sisältyisi vuoteen 2050 ulottuva kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite, joka antaisi selkeän suunnan ilmastonmuutoksen hillitsemisen pitkäjänteiselle työlle. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma koskisi vain päästökaupan ulkopuolista sektoria. Päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöihin kuuluu useasta toimialasta peräisin olevia päästöjä. Ilmastonmuutokseen sopeutumisesta laadittaisiin oma suunnitelmansa. Suunnitelmia tarkistettaisiin laissa määritellyin väliajoin, minkä ansiosta suunnitelmissa voidaan joustavasti ottaa huomioon uusia esiin nousevia tarpeita ja uutta ilmastonmuutoksesta 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 ilmastonmuutokseen sopeuduttaisiin. Suunnitelmien keskeinen sisältö määriteltäisiin laissa.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toiminnallisen osan taustaksi ja päätöksenteon tueksi

suunnitelmissa olisi selostus toteutuneista kasvihuonekaasupäästöistä sekä arvio tulevasta päästökehityksestä ja miten ilmastopolitiikka on maapallonlaajuisesti ja EU:ssa kehittymässä.

Ilmastopolitiikan suunnitelmat valmisteltaisiin asianomaisissa ministeriöissä ja ne hyväksyisi valtioneuvosto. Jokaisen suunnitelman kohdalla yksi ministeriö toimisi koavana tahona, joka koordinoisi muiden työtä. Pitkän ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmat sekä sopeutumis-suunnitelma tulisi tarvittavilta osin yhteen sovittaa keskenään. Lisäksi suunnitelmat tulisi tarvittavilta osin sovittaa yhteen muun energia- ja ilmastopoliittisen valmistelun, muun muassa nykyisen kaltaisen energia- ja ilmastostrategian kanssa. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että ilmastopolitiikan suunnitelmia käsiteltäisiin kunkin suunnitelman kokoamisesta vastaavan ministeriön aloitteesta ja johdolla asianomaisessa ministerityöryhmässä (tällä hetkellä energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä) ja sitä avustavassa ministeriöiden virkamiehistä koostuvassa yhteistyöelimessä (ilmasto- ja energiapoliittinen yhdysverkko). Erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja nykyisen kaltaisen energia- ja ilmastostrategian sisällöllinen yhteensovittaminen edellyttäisi myös niiden valmisteluajataulujen yhteen sovittamista sekä yhtenäistä laskentapohjaa.

Nykyisin valtioneuvosto määrittelee energia- ja ilmastopolitiikan keskeiset tavoitteensa energia- ja ilmastopoliittisessa strategiasa. Ilmastolaki syventää ohjausjärjestelmää päästökaupan ulkopuolella päästöjen vähentämisen toteuttamisessa, mutta ei muuta energia- ja ilmastostrategian merkitystä. Nykyisen kaltaisissa energia- ja ilmastostrategioissa olisi jatkossakin tarkoitus linjata energia- ja ilmastopolitiikkaa yhdistävät keskeiset valtakunnalliset numeraaliset tavoitteet yleisellä tasolla. Näin ollen energia- ja ilmastostrategiassa käsiteltäisiin myös päästökaupasektorin päästöjen vähentämisen keinoja. Keskipitkää aikaväliä koskevassa ilmastopolitiikan suunnitelmassa tarkasteltaisiin päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin liittyviä toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi. Tarkoituksena on, että keskipitkän aikavälin il-

mastopolitiikan suunnitelma pitäisi sisällään yksityiskohtaisen analyysin päästökaupan ulkopuolisten toimialojen päästökehityksestä sekä monipuoliset ja yksityiskohtaiset linjat päästöjen vähentämiseksi tarvittavista toimista.

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 ilmastopolitiikan suunnitelmista selonteon eduskunnalle, joka antaa selonteon johdosta kannanoton.

Valtioneuvosto toimittaisi myös kalenterivuositain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä sekä päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Vastaavasti annettaisiin eduskunnalle tietoja ilmastomuutokseen sopeutumisesta vähintään kerran vaalikaudessa.

Ilmastopolitiikan tärkeyden vuoksi laissa kiinnitettäisiin erityistä huomiota siihen, että suunnitelmien perustana olisi ajantasainen tieteellinen 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 selälaisenaan 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 perusta-

son takaamiseen sekä ilmastopolitiikan tietoperustaisuuden lisäämiseen. Lain mukaisten suunnitelmien valmistelu, sisältö ja toimeenpano sekä niihin liittyvät seurannat ja arvioinnit määräisivät pitkälti vaikutusten suuruuden ja merkityksen.

Suomen ympäristökeskus on laatinut erillisen selvityksen ehdotettavan ilmastolain arvioiduista vaikutuksista.

4.2 Ilmasto- ja ympäristövaikutukset

Ilmastolaki loisi suunnittelu- ja seurantajärjestelmän, jonka avulla Suomi pyrkii vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Lain avulla Suomi pyrki 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 ohjaisi ilmastolain mukaisten suunnitelmien laatimista.

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 välisiin 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 ym-

päristövaikutusten 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 määräisi suuren 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 herättäisi todennäköisesti myös kansainvälistä kiinnostusta ja osoittaisi Suomen sitoutumisen ilmastomuutoksen määrätietoiseen hillintään.

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 sisälly-

tettävissä ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin. Myös erällä 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 ilmastopolitiikan 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 kokemukseräisellä tiedolla on suuri merkitys. Ilmastolailla pyrittäisiin parantamaan ilmastoa koskevan tiedon tuottamista, jalostamista ja käyttöä. Erityisesti säännökset suunnittelusta ja seurannasta sekä tieteellisestä asiantuntija-

mestä korostaisivat ilmastopolitiikkaa koskevan tieteellisen tiedon monipuolisen käytön merkitystä ja loisivat sille lakisääteisen perustan. Laki voisi siten myös kannustaa tiedon tuottajia ja rahoittajia osoittamaan voimavaroja ilmastonmuutoksen kannalta tärkeisiin kysymyksiin.

Ilmastolaki olisi ennen kaikkea laki valtioneuvoston ilmastopolitiikan suunnittelusta. Laki vahvistaisi valtioneuvoston suunnittelun yleistä perustaa ja parantaisi siten periaatteessa myös ilmastopolitiikan selkeyttä, kokonaisvaltaisuutta ja ennakoitavuutta eri toimijoiden näkökulmasta. Ilmastopolitiikan suunnittelusta tulisi pyrkiä muodostamaan kokonaisuus, joka ottaisi huomioon eri alojen ominaispiirteet ilmastonmuutoksen ja siihen sopeutumisen kannalta. 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 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 ilmastonmuutoksen seuran-

taan 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 joiltakin osin ilmastopolitiikan suunnittelun ja valmistelun voimavaratarpeita. Lisäys ei olisi suuri ilmastopolitiikkaan kuluihin 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 keskipitkän aikavälin 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 järjestetään tehokkaasti siten, että ne tukevat myös kansallisen ilmastopolitiikan kehittämistä. Tämä edellyttää yksiselitteistä tehtävä- ja vastuujakoa ministeriöiden välillä.

4.5 Taloudelliset vaikutukset

Suunnittelua sääntelevän lain valtioneuvoston taloudelliset vaikutukset määräytyisivät suunniteltavien vaatavuuden ja laajuuden perusteella. Lakiesityksen valmistelun aikana laadittu kysely sekä muut suunnittelusta kerätyt tiedot viittaavat siihen, että lain mukaisten suunnitelmien laatiminen lisäisi joiltakin osin ilmastopolitiikan suunnittelun ja valmistelun voimavaratarpeita. Viranomaisten välinen

työnjako eri suunnitelmien laadinnan yhteensovittamisessa vaikuttaa selvästi voimavara-tarpeeseen.

Ilmastolain nojalla asetettavan tieteellisen asiantuntijaelimen toiminnan varmistamiseksi sille olisi osoitettava riittävät määrärahat suhteessa laissa sille annettaviin tehtäviin. Alun perin vuonna 2011 asetetun ilmasto-paneelin toimintamenot ovat olleet noin 250 000—300 000 euroa vuodessa. Valtaosa menoista on aiheutunut selvitysten laatimisesta.

Ilmastolailla ei olisi välittömiä yksityistaloudellisia tai kansantaloudellisia vaikutuksia. Sen sijaan ilmastopolitiikan suunnittelun toimeenpanolla voisi olla merkittäviä yksityistaloudellisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia esimerkiksi niissä linjattujen uusien tavoitteiden tai aineellisoikeudellisen lainsäädännön myötä, mutta näiden vaikutusten selvittäminen kuuluu kyseisten suunnitelmien vaikutusten arvioinnin piiriin. Lain mukaisten 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 toimijoita, jotka näkevät vähähiilisen talouden mahdollisuudet.

Ehdotetun lain dynaamiset vaikutukset riippuvat lain mukaisten suunnitelmien sisällyksestä. Esimerkiksi ehdotettu 80 prosentin päästövähennys vuoteen 2050 mennessä korostaa ilmastomuutoksen hillinnän merkitystä, mutta pitkän aikajänteen ja vähennyk-

sen kohdentumiseen liittyvän epävarmuuden vuoksi lakiin kirjattu päästövähennystavoite vaatii tuekseen konkreettisia toimia dynaamisten vaikutusten aikaansaamiseksi. Lain mukaisilla suunnitelmissa 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 säätämisestä 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 soveltamissuhteita muuhun lainsäädäntöön (4.6.2013). Ensiksi mainitun selvityksen tekivät OTT Ari Ekroos ja TKT Matias Warsta ja jälkimmäisen Ari Ekroos, Iikka Väänänen, Matias Warsta ja Matias Wallgren.

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

Ympäristöministeriö järjesti lokakuussa 2012 laajan sidosryhmäseminaarin ilmastolaista, johon osallistui laaja joukko valtion ja kuntien hallinnon, eri tieteenalojen, elinkeinoelämän, palkansaajien, metsä- ja maatalouden ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Ilmastolain tarpeellisuuteen oli mahdollista esittää näkemyksensä Ota kantaa.fi -internetsivuilla.

Hallituksen energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmässä hyväksyttiin 8 helmikuuta 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 ilmas-

tonmuutoksen 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 riittävyttä 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 johtopäätöksiin erityisesti liittyen ilmastolain suhteeseen muuhun lainsäädäntöön.

Ministerityöryhmän linjausten mukaisesti ympäristöministeriö asetti 22 maaliskuuta 2013 projektiryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi ilmastolaiksi. Työryhmässä oli edustajat ympäristöministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, lii-

kenne- 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 vuorovaikutussuunnitelma sen ohella, että ympäristöministeriöllä oli myös ilmastoviestinnän toimintasuunnitelma vuodelle 2013.

Työryhmä kuuli työnsä aikana sidosryhmiä neljässä tilaisuudessa, joihin osallistui tiedeyhteisön, 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 esitykseksi ilmastolaiksi lausunnoille eri tahoille, minkä lisäksi lausuntopyyntö julkaistiin ympäristöministeriön internetsivulla.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ilmastolakia valmistelevalle työryhmän pohjalta laaditusta ympäristöministeriön ehdotuksesta ilmastolaiksi annettiin 69 lausuntoa. Lausunnoista koottu tiivistelmä on saatavissa sähköisessä muodossa ympäristöministeriön internet-sivustolta (www.ym.fi).

Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, Energiavirasto, Helsingin yliopisto, Ilmatieteen laitos, Innovaatiorahoituskeskus Tekes, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Metsähallitus, Metsätutkimuslaitos, Motiva Oy, Saamelaiskäräjät, Suomen

ilmastopaneeli, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Suomen ympäristökeskus, Teknologian tutkimuskeskus VTT, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus, Turun yliopisto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Akava ry, Bioenergia ry, BirdLife Suomi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Energiategollisuus ry, Helsingin nuorten ja opiskelijoiden YK-yhdistys ry, Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, Turun yliopiston ylioppilaskunta, Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta ja Åbo Akademis Studentkår, Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymä, Ilmastofoorumi ry, Ilmastovanhemmat ry, JLY - Jätelaitosyhdistys ry, Kemianteollisuus ry, Keva ry, Kirkon Ulkomaanavun Changemaker-verkosto, Linja-autoliitto, Luonto-Liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Maan Ystävät ry, Metsänomistajien liitto Länsi-Suomi, Metsäteollisuus ry, RAKLI ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen Varustamot ry, Suomen Ympäristökasvatuksen Seura ry, Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Suomen Yrittäjät ry, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f., Teknologiateollisuus ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, WWF Suomi, Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry, Öljyalan Keskusliitto ry sekä yksi yksityishenkilö.

Suuri osa lausunnonantajista puolsi ilmastolain säätämistä. Osa lausunnonantajista, muun muassa eräät ministeriöt, suhtautui sen säätämiseen varauksellisesti tai kielteisesti. Suppeampi joukko ei ottanut lakiin selkeää kantaa puolesta tai vastaan. Lain säätämistä pidettiin tärkeänä muun muassa ilmastopoliitiikan suunnittelun pitkäjänteisyyden ja avoimuuden lisäämiseksi sekä ilmastopoliitiikan ennakoitavuuden parantamiseksi tarvittavia investointeja ajatellen. Monissa lausunnoissa myös katsottiin, että ilmastolaki antaisi selvän viestin Suomen vahvasta panokses-

ta ilmastomuutoksen torjuntatyössä. Toisaalta lain säätämistä kritisoivat tahot katsoivat, että laki voisi aiheuttaa päällekkäisyyttä ilmastopoliitiikan nykyisen, erityisesti EU:sta ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvan sääntelyn ja tähän asti laadittujen kansallisten ilmasto- ja energiapolitiikan strategioiden kanssa, ja että sen säätäminen vähentäisi ilmastopoliitiikan joustavuutta.

Lausunnoissa erottui selvästi myös tiettyjä asiakysymyksiä, jotka herättivät eniten kannanottoja. Tällaisia kysymyksiä olivat lain soveltamisalaan liittyvät asiat, kuten jako päästökauppasektorin ja sen ulkopuolisen sektorin välillä, sekä lakiin kirjattu kasvihuonekaasupäästöjen pitkän aikavälin päästövähennystavoite vuoteen 2050, josta lausuntopyynnössä erityisesti toivottiin näkemyksiä. Lisäksi lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa viranomaisten väliseen työnjakoon ja yhteistyöhön sekä ilmastopaneelin rooliin ilmastolaissa.

Saatujen lausuntojen perusteella pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen asettamisesta ilmastopoliitiikan suunnittelun tueksi vallitsee pitkälti yhteinen näkemys, mutta sen säätämisestä laissa ollaan lausuntojen perusteella eri mieltä. Osa lausunnonantajista ei katso tarpeelliseksi nostaa asiaa lain tasolle, kun taas monissa lausunnoissa nähtiin tarpeelliseksi asettaa päästövähennystavoite vieläkin kunnianhimoisemmaksi sekä täsmentää kokonaistavoitetta lyhyempää aikaväliä koskevia välitavoitteita sisältävällä päästövähennyspolulla.

Useissa lausunnoissa korostettiin ilmastolain mukaisen ilmastopoliitiikan suunnittelujärjestelmän yhteensovittamisen tarvetta muiden politiikkasektoreiden valmistelun, erityisesti nykyisten kaltaisten ilmasto- ja energiapolitiikan suunnitelmien kanssa. Jatkovalmistelussa lakiesitystä täsmennettiin vielä energia- ja liikennepoliitiikan suunnittelun osalta.

Useissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien vahvistamista ilmastopoliitiikan suunnittelussa. Myös yli hallinnonalarajojen toimivan viranomaisyhteistyön vahvistamista pidettiin yleisesti kannatettavana asiana. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja täydennettiin

suunnitelmien valmistelua koskevan viranomaisyhteistyön osalta.

Lisäksi suuressa osassa lausuntoja katsottiin, että ilmastopolitiikan tulisi jatkossakin perustua mahdollisimman monipuoliseen ja ajantasaiseen tieteelliseen tietoon ilmastonmuutoksesta. Monissa lausunnoissa korostettiin tieteellisen tiedon koostamista varten asetettavan ilmastopaneelin roolia ja katsottiin, että sen asemasta säätäminen ilmasto-

laissa olisi perusteltua. Toisaalta osassa lausuntoja myös todettiin, että nykyisen kaltainen ilmastopaneeli voisi jatkaa toimintaansa myös ilman lain tasoisen sääntelyn tukea. Jatkovalmistelussa esitystä täsmennettiin asiantuntijaelimestä aiheutuvien taloudellisten vaikutusten osalta.

Lausuntojen perusteella lakiesitykseen tehtiin lisäksi eräitä teknisluonteisia muutoksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain tarkoitus ja tavoitteet. Pykälän 1 momentin mukaan ilmastolaissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä ja suunnitelmien toimeenpanemiseen liittyvän seurannan järjestämisestä. Lain tarkoituksena olisi tehostaa ja sovittaa yhteen valtion viranomaisten toimintaa ilmastonmuutoksen 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.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteista. Suunnitelmien laadinnan ja toimeenpanon myötä voitaisiin tehokkaasti ja johdonmukaisesti varmistaa 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. Lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on lisäksi vähentää ihmisen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään, kansallisin

toimin osaltaan hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen.

2 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan laki koskisi valtion viranomaisten tehtäviä ilmastopolitiikan suunnitelmien laadimisessa 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 ilmastonmuutoksen hillitsemistä taikka ilmastonmuutokseen sopeutumista. Tällaisia säännöksiä on erityisesti päästökauppalaisissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), Kioton mekanismien käytöstä annetussa laissa (109/2007) sekä hiilidioksidin talteenotosta ja varastoinnista annetussa laissa (416/2011). Näiden ilmastopoliittisten erityissäädösten lisäksi ilmastonmuutoksen 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 ilmastonmuutoksesta 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 järjestämisestä. Näin ollen lakiin ehdotetaan selkeyttävää mainintaa siitä, että päästökauppalainsäädäntöä sovellettaisiin edelleen kuten tähän asti ilmastolaista riippumatta. Päästökauppasektorin piiriin kuuluvien toimintojen päästöjä sekä niiden vähentämiseen tähtäviä 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 huomioinnin ottamisesta muun lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä. Pykälä koskisi kaikkia 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 toimita 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 sovitettava yhteen viranomaisen toimintaa ohjaavien muiden tavoitteiden kanssa. Valtion virastojen tulisi myös tarpeen mukaan tarkistaa sisäisiä käytäntöjään ilmastonmuutoksen hillinnän ja muutokseen sopeutumisen näkökulmasta.

5 §. Määritelmät. Ehdotetut määritelmät noudattavat pitkälti YK:n ilmastopöytäkirjan 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 infrapunasäteilyä. Tällaisina ainesosina mainitaan määritelmässä hiilidioksidi, metaani, typpioksiduuli, fluorihilivedyt, perfluorihilivedyt, rikkiheksafluoridi ja tyypitrifluoridi. Kasvihuonekaasun käsitteellä viitattaisiin myös muihin edellä mainitun tyyppiin ilmakehän ainesosiin, jotka Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden 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. Nykyisin tällaisia sopimusmääräyksiä sisältyy erityisesti YK:n ilmastopöytäkirjaan sekä siihen liittyvään Kioton pöytäkirjaan.

Pykälän 2 kohdan mukaan ilmastonmuutoksella tarkoitettaisiin tässä laissa sellaista muutosta ilmastossa, joka aiheutuu maapallon ilmakehän koostumusta suoraan tai välillisesti muuttavasta ihmisen toiminnasta ja joka ylittää ilmaston luonnollisen vaihtelun vertailukelpoisten ajanjaksojen kuluessa. Määritelmä perustuu YK:n ilmastopöytäkirjan 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 muuta 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 toimeen, joilla varaudutaan ja mukaudutaan il-

mastonmuutokseen 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 sopeutumiseen. Tällaisia toimenpiteitä ovat taloudelliset, lainsäädännölliset sekä muut viranomaisen päätöksiin perustuvat ohjaukeinat.

Pykälän 6 kohdassa määriteltäisiin kansallinen kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmä. Määritelmässä viitattaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston seurantajärjestelmäasetuksen 3 artiklan 2 kohtaan. Sen mukaan kansallisella inventaariojärjestelmällä tarkoitetaan jäsenvaltiossa perustettua institutionaalisten, oikeudellisten ja menettelyjen järjestelmää, jolla arvioidaan ihmisen toiminnan aiheuttamat muiden kuin Montrealin pöytäkirjalla säänneltyjen kasvihuonekaasujen lähteistä syntyvät päästöt ja nielujen aikaansaamat poistumat ja jolla raportoidaan ja arkistoidaan inventaariotiedot päätöksen 19/CMP.1 tai muiden asian kannalta merkityksellisten YK:n ilmastosopimuksen 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 kohdan mukaiseen määritelmään. Sen mukaan politiikkojen ja toimien sekä ennusteiden järjestelmällä tarkoitetaan institutionaalisten, oikeudellisten ja menettelyihin liittyvien järjestelyjen järjestelmää, jolla raportoidaan politiikoista, toimista ja ennusteista, jotka koskevat ihmisen toiminnan aiheuttamia muiden kuin Montrealin pöytäkirjalla säänneltyjen kasvihuonekaasujen lähteistä syntyviä päästöjä ja nielujen aikaansaamia poistumia EU:n seurantajärjestelmäasetuksen 12 artiklan mukaisesti.

Pykälän 8 ja 9 kohdassa määriteltäisiin päästökauppasektori ja päästökaupan ulkopuolinen sektori. Ensiksi mainitulla tarkoitettaisiin päästökauppalaan ja lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvia päästöjä. Päästökauppalaan osalta viitattaisiin sen 2 §:ään, jonka mukaan kyseistä lakia sovelletaan sen 1—24 kohdassa tarkoitettujen toimintojen hiilidioksidipäästöihin ja 25—28 kohdassa tarkoitettujen toimintojen muihin erikseen mainittuihin kasvihuonekaasupäästöihin. Lain soveltamisala 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 EU:n taakanjakopäätöksen (406/2009/EY) 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja päästöjä. Taakanjakopäätöksen kyseisessä kohdassa määritellään kasvihuonekaasupäästöiksi hiilidioksidin, metaanin, typpioksiduulin, fluorattujen hiilivetyjen, perfluorattujen hiilivetyjen ja rikkiheksafluoridin päästöt, jotka kuuluvat taakanjakopäätöksen liitteessä 1 lueteltuihin, hiilidioksidiekvivalenttioneina ilmaistuihin luokkiin, siten kuin tämä on määritelty EU:n seurantajärjestelmäpäätöksen (N:o 280/2004/EY) mukaisesti, lukuun ottamatta päästökaupadirektiivin (2003/87/EY) soveltamisalaan kuuluvia kasvihuonekaasupäästöjä. Taakanjakopäätöksen liitteessä 1 lueteltuja luokkia, sellaisina kuin ne on määritelty tarkemmin komission päätöksessä 2005/166/EY, ovat energia (polttoaineen polttaminen ja polttoaineiden hajapäästöt), teollinen tuotanto, liuottimien ja muiden tuotteiden käyttö, maatalous sekä jätteet. Edellä mainittu EU:n seurantajärjestelmäpäätös on kumottu kesällä 2013 voimaan tulleella EU:n seurantajärjestelmäasetuksella ((EU) N:o 525/2013).

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

Pykälän 1 momentin mukaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä koostuisi pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta,

keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta, joka perustuu pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman arvioihin ja tavoitteisiin, sekä ilmastomuutoksen kansallisesta sopeutumis suunnitelmasta.

Pykälän 2 momentin mukaan suunnitelmassa asetettaisiin tavoitteet ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi sekä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ilmastomuutoksen hillitsemistä koskevan suunnittelun lähtökohdaksi olevasta pitkän aikavälin päästöjen vähentämistavoitteesta, 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 ilmastopolitiikan suunnitelmien ja osaksi myös kansallisten sopeutumis suunnitelmien laatimista antamalla yksiselitteisen päästövähennysten lukuarvon, johon suunnitelmien toteuttamisella tulisi tähdätä ja johon päästökäytöstä voidaan verrata. Lakiin sisältyvä numeerinen päästövähennystavoite loisi kansalliselle ilmastopolitiikalle tärkeää ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Tämän tyyppinen pitkän aikavälin päästövähennystavoite sisältyy myös usean muun maan ilmastolakiin.

Pitkän aikavälin päästövähennystavoite koskisi kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä eli niin päästökaupparektoriin kuin päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin kuuluvia päästöjä. Vuoteen 2050 ulottuvassa tarkastelussa ei olisi mielekäästä 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 tarkoitettulla 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 päästökaupparektoreiden toiminta, johon Suomi voi omalta osaltaan vaikuttaa pyrkimällä tukemaan järjestelmän toimintatavoitteiden 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 3 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 4 momentissa säädettäisiin suunnitelmien laadintaa ohjaavista yleisistä periaatteista. Tällaisia olisivat pyrkiminen kustannustehokkaalla 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. Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja toimet on asetettava suunnitelmissa tieteellisen tiedon perusteella siten, että otetaan huomioon ilmastonmuutoksen eteneminen, sen todennäköiset myönteiset ja kielteiset vaikutukset, siihen liittyvät vaarat ja riskit sekä mahdollisuudet siitä aiheutuviin onnettomuuksien estämiseen ja niiden haitallisten vaikutusten rajoittamiseen. Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ja tarvittavat toimet niiden saavuttamiseksi on suunniteltava siten, että otetaan mahdollisimman kattavasti huomioon ilmastonmuutoksesta mahdollisesti aiheutuvat monentyyppiset vaikutukset. Suunnitelmien avulla pyrittäisiin varautumaan riittävästi myös yhteiskunnan toimintaedellytysten kannalta haitallisen voimakkaisiin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin vaikutuksiin.

Maataloustuotantoon liittyvässä suunnittelussa on varmistettava, että ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvät toimet suunnitellaan ja toteutetaan niin, etteivät ne vaaranna kotimaista ruuan tuotantoa tai globaalia ruokaturvaa.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin muista suunnitelmien laatimisesta 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 tarvittaessa tarkentaa kansallisessa päätöksenteossa.

Lisäksi ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinnassa tulisi ottaa huomioon kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikka-toimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot. Nykyisen kansallisen 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 otettava huomioon ajantasainen tieteellinen tieto ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta. Tällaista tietoa tuottaa erityisesti hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (IPCC). Suomessa ilmastopolitiikkaan liittyvän tieteellisen tiedon koostamisesta ja analysoimisesta vastaisi ehdotuksen mukaan tieteellinen asiantuntijaelin, Suomen ilmastopaneeli.

Suunnitelmien laatimisessa tulisi huomioida myös ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät kestävä kehityksen periaatteen näkökulman mukaisesti. Eräänä suunnitelmien valmistelussa huomioon otettavana seikkana voidaan tältä osin mainita muun muassa perustuslain 17 §:n 3 momentin nojalla turvatut saamelaiden oikeudet. Suunniteltaessa tulevia toimia on arvioitava toimien sosiaalista ja taloudellista vaikuttavuutta esimerkiksi tulonjaon oikeudenmukaisuuden, kustannustehokkuuden, työllisyyden sekä teollisuuden ja muun elinkeinoelämän kilpailukyvyyn turvaamisen näkökulmasta.

Lisäksi ilmastonmuutoksen 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. Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota suunnitelmien yhteensovittamiseen muita politiikkasektoreita koskevan valmistelun kanssa. Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu tulisi tarvittavilta osin sovittaa yhteen muun energia- ja ilmastopolitiikan valmistelun, mukaan lukien nykyisen kaltaisen kansallisen energia- ja ilmastostrategian kanssa. Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu tulisi sovittaa yhteen myös liikennepoliitiikan valmistelun kanssa.

7 §. Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyisi sekä päästökaup-pasektoria että sen ulkopuolista sektoria koskevan pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman. Suunnitelmassa esitettäisiin ne keskeiset toimet, joilla saavutettaisiin 6 §:n

3 momentissa mainitut ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat tavoitteet. Suunnitelma laadittaisiin vähintään kymmenen vuoden välein. Pitkästä aikavälistä johtuen suunnitelma olisi luonteeltaan yleisiä päästökehitystä ohjaavia linjoja ja periaatteita sisältävä. Tarkoituksena olisi kuvata mitä erilaisia linjaratkaisuja 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 ilmastonmuutoksen mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja ja keinoja sopeutua muutoksiin sekä hillitä kasvihuonekaasupäästöjä. Päästökehitystä 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 kyseeseen 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 sopeutumissuunnitelman 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 sopeutumissuunnitelman 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 sopeutumissuunnitelma sisältäisi tarpeen mukaan hallinnonaloittaisia sopeutumista koskevia toimintaohjelmia. Näiden toimintaohjelmien tarve

määrittäisi riski- ja haavoittuvuustarkastelusta käsin. Hallinnonaloittaisilla toimintaohjelmilla edistettäisiin sopeutumistoimenpiteiden tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta kohdentamista erityisesti ilmastonmuutoksen kannalta haavoittuvilla toimialoilla.

9 §. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto hyväksyisi kerran vaalikaudessa keskipitkän aikavälin 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 päästökehitykseen. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toimet olisivat konkreettisempia 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 keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan kuuluvaan ilmastotoimenpideohjelmaan sisältyvistä tiedoista. Ilmastotoimenpideohjelmissa selostettaisiin kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat sitoumukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi päästökaupan ulkopuolisella sektorilla. Sitoumuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä kansainvälisistä sopimuksista ja EU-lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita sekä poliittisia sitoumuksia. Kyse olisi lähinnä keskipitkän aikavälin päästökehitystä 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 päästövähennysveloitteet, jotka ulottuvat vuoteen 2020.

Toimenpideohjelmissa esitettäisiin tiedot nykyisin käytössä olevista toimista, joilla pyritään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, ja arvio niiden vaikuttavuudesta. Lisäksi toimenpideohjelmissa 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 sitoumusten mukaiset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet päästökaupan ulkopuolisella sektorilla sekä arvio näiden politiikkatoimien 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 3 momentin mukaisessa päästövähennystavoitteessa, myös päästökehitystiedoissa olisi kyse kaikista päästöistä, eli tarkastelussa olisi niin päästökauppasektorin kuin päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen kehitys. Päästökehitysarvioihin sisältyisivät myös eriteltyt tiedot päästökauppasektorin 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 arvioi-

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

Pykälän 4 momentin mukaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma tulee sovittaa tarvittavilta osin yhteen energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa.

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 tarkoitettulta tieteelliseltä asiantuntijaelimeltä eli Suomen ilmasto-paneelilta. Yhteisöllä tarkoitetaan laajasti erityyppisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, kuten kuntia ja maakuntia sekä esimerkiksi Saamelaiskäräjiä, 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 riittävissä määrin valmistelun kuluessa, jos niiden toteuttami-

sella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä yleinen ympäristövaikutusten selvittämis- ja arviointivelvollisuus koskisi ilmastopolitiikan suunnitelmia. Toisin kuin SOVA-lain mukaista määrämutoista ympäristöarviointia vaativissa SOVA-lain 4 ja 5 §:ssä tarkoitetuissa suunnitelmissa, ilmastolain mukaisissa suunnitelmissa ei olisi kyse hankkeiden lupa- tai hyväksymispäätöksille luotavista puitteista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ympäristövaikutusten ohella muista suunnitelmien laatimisen yhteydessä tarpeellisessa määrin arvioitavista vaikutuksista. Tällaisia vaikutuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset sekä muut suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset.

11 §. Selonteko eduskunnalle. Pykälässä säädettäisiin menettelystä, jolla 7 ja 9 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien lisäksi tarvittavat tiedot 8 §:ssä tarkoitettujen 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 jäsenmaihin 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 muuttaminen ei kuitenkaan välttämättä edellytä poikkeamista taakanjakopäätöksen mukaisista vuosittaisista päästövähennystavoitteista, vaan se voi tulla kyseeseen myös muutoin valtioneuvoston suosittelemien seurannan perusteella.

Suunnitelmien muuttamisessa noudatettavasta menettelystä säädetäisiin erikseen 13 §:ssä. Seurannan hallinnonalakohtaisesta toteuttamisesta vastaisi kukin ministeriö omalla toimialallaan siten kuin 15 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin valtioneuvoston velvoitteesta seurata 6 §:n 3 momentin mukaisen päästövähennystavoitteen riittävyyttä ilmastonmuutosta koskevan ajan tasaisen tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että Suomi täyttää osaltaan sitä sitovista kansainvälisistä velvoitteista sekä Euroopan unionin säädöksistä johtuvat velvoitteet.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin 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 lainsäädännöstä johtuviin velvoitteisiin, ja niiden täyttämiseksi tuotettavat tiedot toimitsevat 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 muuttaminen. Pykälässä säädetäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta muuttaa 7, 8 ja 9 §:n mukaisia suunnitelmia, jos valtioneuvosto on 12 §:n 1 momentin nojalla suorittamassaan seurannassa katsonut, että suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Suunnitelmien muuttamisessa 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 sisällöllisestääkään muuttamisesta 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 1 momentin mukaisesti.

14 §. Ilmastovuosikertomus. Pykälässä säädetäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa kalenterivuositain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja 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 edus-

kunnalle 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 kalenterivuosittain 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 aikataullisesti 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 keskipitkän aikavälin 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 tarkoitettavat päästökäytännöt perustuisivat Tilastokeskuksen jo nykyi-

sellään tuottamaan aineistoon. Ilmastovuosikertomuksen päästökäytännöt 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.

Pykälän 2 momentin mukaisesti ilmastovuosikertomukseen tulisi sisällyttää joka toinen vuosi myös tiedot 9 §:n 1 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 seurantajärjestelmäasetuksen (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 ilmastopoliittiseen perustuvan sopeutumistoimia koskevan raportointiaikataulun kanssa. Kerran vaalikaudessa ilmastovuosikertomuksen yhteydessä toteutettava sopeutumistoimien kansallinen raportointi vastaisi aikajänteeltään YK:n ilmastopoliittiseen 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 ohjesäädännössä (262/2003) säädetään

ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken.

Pykälän 1 momentin mukaan pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman yhteensovittamisesta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman yhteensovittamisesta ympäristöministeriö ja ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumisen suunnitelman yhteensovittamisesta maa- ja metsätalousministeriö. Lisäksi eri sektorinäkökulmien yhteensovittamista koordinoitaisiin asianomaisessa ministerityöryhmässä (nykyisin energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä) ja sitä avustavassa ministeriöiden virkamiehistä koostuvassa yhteistyöelimessä (nykyisin niin sanottu ilmasto- ja energiapoliittinen yhdysverkko).

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 ilmastomuutosta 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 nojalla). Kansallisista inventaariojärjestelmistä 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 määrättyt muut tehtävät. Tilastokeskuksen nykyiset inventaariojärjestelmän 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. Ilmastomuutosta 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. Ehdotetun lain mukainen asiantuntijaelin korvaisi nykyisen ympäristöministeriön päätöksellä asetetun Ilmastopaneelin.

Pykälän 1 momentin mukaan asiantuntijaelimen tehtävänä olisi koota ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastomuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa varten. Asiantuntijaelin voi suorittaa myös muita sen toimenkuvaan sopivia, ilmastomuutosta koskevan tietopohjan tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Asiantuntijaelimen riippumattomuuden edellytyksenä on, että se voi myös oman harkintansa perusteella ottaa suorittaakseen ilmastomuutokseen liittyviä selvitystehtäviä.

Pykälän 2 momentin mukaan asiantuntijaelimessä tulee olla edustus eri tieteenaloilta. Asiantuntijaelimen jäsenet nimitetään määräajaksi.

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

17 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun lain nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laissa säädettävistä viranomaisten tehtävistä sekä lain nojalla asetettavan tieteellisen asiantuntijaelimen tehtävistä ja kokoonpanosta.

3 Voimaantulo

Laki pyritään saattamaan voimaan mahdollisimman pian laissa ehdotettavan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän toimeenpääntemiseksi. Ehdotettavan lain 9 §:n mukainen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma laadittaisiin vaalikausittain. Lain voimaantuloajankohdan määräytymisessä olisi siten tarkoituksenmukaista ottaa huomioon se seikka, että nykyinen vaalikausi päättyy keväällä 2015. Sen vuoksi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavan vaalikauden alusta tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

4 Suhde perustuslakiin ja sääntämisenjärjestys

4.1 Yleistä

Ilmastolaki kohdistuisi valtionhallintoon, eikä sillä näin ollen olisi välittömiä vaikutuksia yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Ilmastomuutos, ilmastomuutoksen hillintätoimet ja ilmastomuutokseen 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 elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolaki toteuttaisi myös perustuslain 2 §:n 2 momentin periaatetta, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

4.2 Lakisäätäinen selontekomenettely

Edellä tässä esityksessä kuvatusta ilmastopolitiikan erityisluonteesta ja ilmastomuutoksen syvällisestä vaikutuksesta useilla yh-

teiskunnan aloilla seuraa, että eduskunnan osallistuminen ilmastopolitiikan suunnitteluun olisi asianmukaista.

Ilmastolain 11 §:ssä säädettäisiin, että valtioneuvosto antaisi selonteon 7 §:ssä tarkoitusta pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Vastaavasti olisi eduskunnalle annettava selonteko 8 §:n mukaisesta ilmastomuutoksen kansallisesta sopeutumis suunnitelmasta ja 9 §:n mukaisesta keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Ilmastolain mukaisessa lakisäätisessä 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 myös aiemmin ilmastopolitiikassa: 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 ilmastopolitiikan 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 lakisäätäinen 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 valtiosääntöoikeudelliselta 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 lausunnoissaan (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 ilmas-

tonmuutoksen 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.

4.3 Ilmastovuosikertomus

Perustuslain 46 §:ssä säädetään eduskunnalle annettavista kertomuksista. Sen mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus 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 ilmastolaiksi voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. 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 ja tavoitteet

Tämän lain tarkoituksena on:

1) vahvistaa puitteet Suomen ilmastopoliitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle;

2) tehostaa ja sovittaa yhteen valtion viranomaisten toimintaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanon seurannassa;

3) vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopoliitiikan suunnitteluun.

Lain ja sen mukaisen ilmastopoliitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on:

1) varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaa koskevien velvoitteiden täytyminen;

2) vähentää ihmisen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään, kansallisin toimin osaltaan hillitää ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen.

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 päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010) ja Kioton mekanismien käytöstä annetussa laissa (109/2007).

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 toimista.

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, fluorihilivetyjä, perfluorihilivetyjä, rikkiheksafluoridia, typpitrifluoridia ja muita ilmakehän luonnollisia ja

ihmisen toiminnan aiheuttamia kaasumaisia ainesosia, jotka ottavat vastaan ja lähettävät edelleen infrapunasäteilyä, siten kuin niistä kulloinkin voimassa olevissa Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa määrätään;

2) *ilmastonmuutoksella* sellaista muutosta ilmastossa, joka aiheutuu maapallon ilmankin 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 muuta ilmastomuutoksen vaikutusten lieventämistä tai poistamista;

4) *ilmastonmuutokseen 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 kohdassa tarkoitettua kansallista inventaariojärjestelmää;

7) *kansallisella politiikkatoimien raportointijärjestelmällä* 6 kohdassa mainitun asetuksen 3 artiklan 15 kohdassa tarkoitettua politiikkojen ja toimien sekä ennusteiden järjestelmää;

8) *päästökaupasektorilla* päästökauppalaain 2—5 §:ssä tarkoitettuja mainitun lain soveltamisalaan kuuluvia päästöjä ja lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja mainitun lain soveltamisalaan kuuluvia päästöjä;

9) *päästökaupan ulkopuolisella sektorilla* jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä anne-

tun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 406/2009/EY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kasvihuonekaasujen päästöjä.

6 §

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä

Tämän lain mukainen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä muodostuu seuraavista osista:

1) pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma;

2) keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, joka perustuu 1 kohdassa tarkoitettun suunnitelman arvioihin ja tavoitteisiin;

3) ilmastomuutoksen kansallinen sopeutussuunnitelma.

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

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 tarkoitetun 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 päästökehitysarvioissa 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.

Keskkipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma tulee sovittaa tarvittavilta osin yhteen energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa.

10 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu

Edellä 7—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 tarkoitettulta tieteelliseltä asiantuntijaelimeltä on pyydetävä 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 tarkoitettua pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Selontekoon sisällytetään tarvittaessa tiedot 8 §:ssä tarkoitettua ilmastonmuutoksen kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta.

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon hyväksymästään 9 §:ssä tarkoitettua keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta.

12 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta

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

Valtioneuvoston on seurattava 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua päästövähennystavoitteen riittävyttä ajantasaisen ilmastonmuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että tavoite täyttää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset velvoitteet.

Edellä 7 ja 9 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmiin sisältyvien päästökehi-

tysarvioiden toteutumista on seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen Suomen kasvihuonekaasupäästöjä koskevien tietojen perusteella. Lisäksi suunnitelmien seurannassa on huomioitava kansallisessa politiikka-toimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot.

Seurannan tuloksista on tiedotettava yleisölle riittävästi.

13 §

Ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttaminen

Valtioneuvoston on 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 7—9 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia. Suunnitelmien muuttamisessa noudatetaan, mitä 10 §:ssä säädetään suunnitelmien valmistuksessa noudatettavasta menettelystä.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, 7—9 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia voidaan muuttaa myös niiden sisältämässä merkitykseltään vähäisissä tiedoissa ilmenneiden puutteiden johdosta. Tällaisen seikan muuttaminen voidaan suorittaa noudattamatta 10 §:n mukaista menettelyä.

14 §

Ilmastovuosikertomus

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

Valtioneuvosto toimittaa osana ilmastovuosikertomusta edellä 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen politiikkatoimien toteutumista koskevat tiedot eduskunnalle joka toinen vuosi.

Ilmastovuosikertomukseen tulee sisällyttää vähintään kerran vaalikaudessa tarvittavassa laajuudessa arvio 8 §:ssä tarkoitettuun sopeu-

tumissuunnitelmaan sisältyvien sopeutumistoimien riittävydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta hallinnonalakoh- taisesti.

15 §

Viranomaisten tehtävät

Kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden 7—9 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot 14 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta vastaa 7 §:ssä tarkoitetun pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta työ- ja elinkeinoministeriö, 8 §:ssä tarkoitetun ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumissuunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö ja 9 §:ssä tarkoitetun keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta ympäristöministeriö. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Tämän lain mukaisten suunnitelmien täytäntönnäpönnän ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle.

Kasvihuonekaasujen kansallisen inventaariojärjestelmän vastuuyksikkönä toimii Tilastokeskus.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista viranomaisten tehtävistä.

16 §

Tieteellinen asiantuntijaelin

Valtioneuvosto asettaa tieteellisen ja riippumattoman asiantuntijaelimen ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi. Asiantuntijaelimen nimi on Suomen ilmastopaneeli ja sen tehtävänä on ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa varten koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastomuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta. Asiantuntijaelin voi suorittaa myös muita ilmastomuutosta koskevan tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä.

Asiantuntijaelimessä tulee olla edustus eri tieteenaloilta. Asiantuntijaelimen jäsenet nimitetään määräajaksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tieteellisen asiantuntijaelimen tehtävistä ja kokoonpanosta.

17 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ .

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2014

Pääministerin estyneenä ollessa, ulkoasiainministeri

ERKKI TUOMIOJA

Ympäristöministeri *Ville Niinistö*