

# Ilmastopaneeli

---

Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta

**Suomen ilmastopaneeli  
Raportti 1/2012**

**Kai Kokko, Heidi Helenius, Sirkku Juhola,  
Markku Kulmala, Markku Ollikainen,  
Ilkka Savolainen ja Jyri Seppälä**

## ALKUSANAT

Hallitusohjelman (22.6.2011) mukaisesti valtioneuvoston myöhemmän päätöksenteon tueksi on tehty ja tehdään ilmastolain tarvetta koskevia selvityksiä. Niistä ensimmäinen on 25.5.2012 päivätty professori Ari Ekroosin ja TKT Matias Warstan tekemä kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksia koskeva esiselvitys ympäristöministeriölle (ns. ilmastolakiesiselvitys). Ympäristöministeriö on tilannut 11.6.2012 Suomen ilmastopaneelilta esiselvityksestä lausunnon 21.9.2012 mennessä ja lisäksi lausuntoa laajemman arvion ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta (ilmastolakieselvityksen). Määräajassa annettu lausunto esiteltiin 2.10.2012 ympäristöministeriön järjestämässä seminaarissa. Tämä ilmastopaneelin ilmastolakiryhmän työstämä selvitys on tilauksen mukaisesti valmistunut Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin (KATTI:n) hankkeena.

Ilmastopaneelin ilmastolakiryhmän selvitys on riippumaton arvio. Siinä tehdyn arvioinnin perusta on yksinomaan tieteellinen, ja tarkastelun lähtökohtana on Ilmastopaneelin aiemman linjauksen mukaisesti kokonaisvaltainen ilmastosäätely. Näin ollen esimerkiksi päästökauppasektoria ei ole rajattu selvityksessä tarkastelun ulkopuolelle. Hankkeen aikana koko Ilmastopaneelille on varattu mahdollisuus kommentoida tätä arviointia, ja se muodostaakin koko Ilmastopaneelin hyväksymän arvion ilmastolain tarpeellisuudesta suhteessa eri vaihtoehtoihin.

Tässä selvityshankkeessa on ollut ilo työskennellä osaavien ja avarakatseisten Ilmastopaneelin ihmisten kanssa. Erityisen kiitoksen ansaitsevat lakityöryhmässä allekirjoittaneen ohella työskennelleet jäsenet tutkija Sirkku Juhola, prof. Markku Kulmala, prof. Markku Ollikainen, prof. Ilkka Savolainen ja prof. Jyri Seppälä sekä sen koordinaattori, OTM Heidi Helenius. Hankkeen aikana yhteistyö ympäristöministeriön edustajien Pirkko Heikinheimon ja Magnus Cederlöfin kanssa on sujunut joustavasti ja muutoinkin erinomaisesti. Kiitos siitä molemmille. Lisäksi haluan kiittää Helsingin yliopiston KATTI:n johtajaa prof. Pia Letto-Vanamoa sujuvasta hankkeen käytännöntoteutuksesta.

Espoossa 7.11.2012

Hankkeen johtajana prof. Kai T. Kokko

## Tiivistelmä

Selvityksessä käsitellään ilmastolain tarpeellisuutta ja sen toteuttamisvaihtoehtoja. Nykymallin mukaisessa ilmastosääntelyssä on erityisesti ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen ohjaavan viranomaistoiminnan suunnittelussa ja koordinoinnissa ilmennyt merkittäviä puutteita ja heikkouksia, jotka pyritään ratkaisemaan jonkin vaihtoehtoisen ilmastolain mukaisella seurannan, raportoinnin ja suunnittelun sääntelyllä. Nykymallin ja puitelakimallin (2+) lisäksi selvityksessä esitellään Britannian ilmastolakimalli (1) ja Ekroosin ja Warstan tekemän esiselvityksen ilmastolakimalli (2). Selvityksessä on arvioitu eri mallien vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Nykymallin mukainen viranomaistoimintaa ohjaava ilmastosääntely on strategiavetoista ja suhteessa yksityisiä toimijoita ohjaavaan ns. aineellisoikeudelliseen ilmastosääntelyyn hajanaista ja jopa heikkoa. Kansallisessa ilmastopolitiikassa ilmenee viranomaistoimien katvealueita, jotka olisi valtioneuvoston koordinoimalla ilmastolailla mahdollista paikata. Ilmastomuutoksen hillinnälle ja sopeutumiselle olisi asetettava ilmastolaissa sitovat pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteet, jotka kyseisen lain mukaisesti koordinoitaisiin toimenpideohjelmien avulla mahdollisimman tehokkaiksi viranomaisten toimenpiteiksi. Lisäksi olisi mahdollista säännellä näiden toimenpiteiden toteutumisen ja kasvihuonekaasujen seurannasta. Parlamentaarista valvontaa voitaisiin samalla lisätä ilmastopolitiikassa.

Ilmastolaki ja siihen kirjattavat tavoitteet lisäävät ilmastopolitiikan ennustettavuutta ja yhtenäistävät ja kokoavat hajanaista sääntelyä. Ohjausperiaatteiden kirjaaminen lakiin omaksi pykäläkseen vahvistaisi niiden roolia kyseisen lain mukaisessa päätöksenteossa. Ilmastolain soveltamisalan tulisi kattaa päästökauppasektorin ja päästökaupan ulkopuolisen sektorin lisäksi myös ns. LULUCF-sektorin (Land use, land use change and forestry) maankäyttö. Sekä lain tavoitteet että soveltamisala on määriteltävä toisaalta täsmällisesti suhteessa erityislakeihin, toisaalta joustavasti pitäen silmällä kansainvälisestä ja EU-oikeudesta tulevaisuudessa tulevia velvoitteita. Perustuslailliset ongelmat voidaan välttää, jos ilmastolailla asetetaan tavoitteita ja toimenpideohjelmiä ainoastaan viranomaisille. Suositeltavinta olisi käyttää puitelakia (2+), jonka lukuihin koottaisiin linkit aineellisoikeudelliseen sääntelyyn ts. erityislakeihin. Puitelain sääntelykeinot painottuisivat viranomaisten informaatio-ohjaukseen, ja yksityisiä toimijoita koskevat säännökset toteutettaisiin nykyisissä ja tarvittaessa nykyisiä katvealueita koskevissa uusissa ympäristöoikeuden erityislaeissa, kuten nykyisessä päästökauppalaissa ja mahdollisesti uusissa kansallisia sopeutumistoimia koskevissa laeissa.

Puitelakimallin mukaan säädetty ilmastolaki koordinoisi ilmastomuutosta koskevan lainsäädännön tehokkaimmin ja peittäisi ilmastopolitiikan nykyiset tiedolliset katvealueet niin, että viranomaiset voisivat saada kokonaiskuvan keskeisistä ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen sektoreista ja toimista. Erityislakien linkittäminen ja vastuullisten viranomaisten nimeäminen puitelakiin antaisi siten nykyistä paremmin mahdollisuuden eri sektoreiden huomioon ottamiseen ja keskinäisen suhteuttamiseen sekä toimenpiteiden toteuttamiseen ilmastomuutosta koskevilla osa-alueilla.

Kansallisen ilmastopolitiikan läpinäkyvyys yleisölle parantuisi huomattavasti ilmastolain osallistumismahdollisuuksien myötä. Samalla politiikan toimien hyväksyttävyyttä lisääntyisi. Ilmastopaneelin rooli olisi syytä säilyttää neuvoo-antavana elimenä, mutta sen asemaa ja sihteeristöä olisi tarpeen vahvistaa ilmastolailla. Lopuksi on syytä korostaa, että ilmastomuutokseen sopeutumista ei ole järkevää jättää sen hillinnästä erilleen, vaan ilmastomuutokseen sopeuttava suunnittelu, raportointi ja seuranta tulisi kytkeä hillinnän kanssa samaan ilmastolain järjestelmään.

## Sisällys

ALKUSANAT .....	2
1 LÄHTÖKOHDAT .....	6
2 VAIHTOEHTOJEN TÄSMENTÄMINEN JA ILMASTOLAKIIN KIRJATTAVAT SÄÄNTELYTAVOITTEET	
2.1 Yleistä.....	7
2.2 Nykymalli .....	8
2.3 Britannian malli .....	9
2.4 Esiselvityksen malli .....	11
2.5 Puitelakimalli.....	12
3 ILMASTOLAIN SOVELTAMISALA .....	14
4 ILMASTOLAIN VAIHTOEHDOT PERUSOIKEUSNÄKÖKULMASTA .....	18
4.1 Yleistä.....	18
4.2 Mallien tarkastelu .....	18
5 ILMASTOLAIN SÄÄTÄMISVAIHTOEHDOT EU-OIKEUDEN NÄKÖKULMASTA .....	19
5.1 Yleistä.....	19
5.2 Sopeutumista koskeva ohjaus EU:ssa.....	20
5.3 Mallien tarkastelu .....	21
6 ILMASTOLAIN OHJAUSPERIAATTEET .....	23
6.1 Yleistä.....	23
6.2 Ohjausperiaatteet eri vaihtoehdoissa.....	23
7 ILMASTOLAIN MÄÄRITELMÄT .....	25
8 ILMASTOLAIN SÄÄNTELYKEINOT .....	26
8.1 Yleistä.....	26
8.2 Nykymalli .....	26
8.3 Britannian malli .....	27
8.4 Esiselvityksen malli .....	28
8.5 Puitelakimalli.....	29
9 ERITYISESTI SUUNNITTELU- JA SEURANTAJÄRJESTELMISTÄ.....	31
10 SOPEUTUMINEN JA JULKISYHTEISÖN VELVOLLISUUDET .....	33
11 ENERGIAN SÄÄSTÄMINEN, ENERGIAOTEHOKKUUS JA UUSIUTUVA ENERGIA - KEINOJEN ESITTELYSTÄ YHTENÄISEEN PUITESÄÄNTELYYN .....	34

# Ilmastopaneeli

---

12 VIRANOMAISET.....	34
13 ILMASTOPANEELI.....	35
14 YLEISÖN OSALLISTUMINEN.....	36
15 PÄÄTELMÄT .....	37
Liite 1.....	40
Liite 2.....	42

## Arviointi ilmastolain vaihtoehdoista ja tarpeellisuudesta

### 1 LÄHTÖKOHDAT

Tässä ilmastolakiselvityksessä pohditaan ilmastolain säätämisen tarvetta seuraavien neljän eri vaihtoehdon kannalta:

- 0-vaihtoehto eli nykytilan jatkuminen (myöh. nykymalli);
- 1-vaihtoehto, Isossa-Britanniassa omaksuttu malli ilmastolaiksi (myöh. Britannian malli)<sup>1</sup>;
- 2-vaihtoehto eli ilmastolakieselvityksen esittämä ilmastolaki (myöh. esiselvityksen malli)<sup>2</sup> ja
- 2+-vaihtoehto, 1 ja 2 -vaihtoehtoja pidemmälle menevä puitelaki (myöh. puitelakimalli).

Tosiasiassa kolme jälkimmäistä mallia sisältävät kukin erilaiset versiot ilmastolaista. Vaihtoehtojen ja niiden tarpeellisuuden arvioinnissa on käytetty SWOT-analyysia, jonka avulla on siis selvitetty eri mallien vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Arvioinnissa on tukena ollut myös kansainvälinen ja EU-oikeus, vaikka tämä ilmastolakiselvitys toimeksiannon mukaisesti keskittyy kansallisen tason sääntelyn arviointiin. Myös perusoikeusnäkökulma on ollut arvioinnissa mukana. Oikeudellinen analyysi on pääosiltaan sääntelyteoreettista, ja se on tehty sääntelystrategioiden, -periaatteiden ja -keinojen tasolla. Arvioinnin tarkoituksena ei ole ollut tehdä lainopillista tutkimusta eikä kirjoittaa pykälää esittelevää lakiluonnosta. Sen sijaan siinä on pyritty tunnistamaan voimassa olevasta kansallisesta ympäristösääntelystä eräitä liittymäkohtia ilmastomuutokseen ja lausumaan niistä esimerkinomaisesti eri vaihtoehtojen näkökulmasta.

Ilmastolakiselvityksessä arvioidaan, miten vaihtoehdot suhtautuvat ilmastopolitiikan toteuttamiseen sekä eri vaihtoehtojen, mm. strategioiden sekä suunnittelu- ja seurantajärjestelmien, vaikuttavuuteen. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, kuinka hyvin eri mallit todennäköisesti toteuttaisivat sääntelytavoitteitaan ja -strategioitaan.

Arvioinnin tavoitteena on tuottaa perustietoa ilmastolain tarpeellisuudesta mahdollista hallituksen esityksen laatimista varten. Lisäksi sen lopussa pyritään tarkasteltujen vaihtoehtojen pohjalta vastaamaan erityisesti seuraaviin selvityksen tilaajan esittämiin kysymyksiin:

- Voidaanko ilmastopolitiikkaa vahvistaa vaihtoehtotarkastelun perusteella ilmastolakieselvityksessä ehdotetun tai muun sellaisen ilmastolain avulla,
- Voidaanko ilmastolain avulla parantaa ilmastopolitiikan ennustettavuutta ja suunnitelmallisuutta ja

<sup>1</sup> Climate Change Act, CCA 2008, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>. Tässä selvityksessä on otettu lähtökohdaksi yksi esimerkki toisen maan ilmastolaista, jotta saatiin vertailukohta kansallisille vaihtoehdolle. Laajempi oikeusvertailu oli tehty jo Ekroosin ja Warstan esiselvityksessä, joten toimeksiannon mukaisesti ulkoisten vaihtoehtojen tarkastelu rajattiin vain Iso-Britannian ilmastolakiin.

<sup>2</sup> A. Ekroos – M. Warsta 2012: Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista. Selvitys ympäristöministeriölle 29.5.2012, <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=136909&lan=fi>. Myös esiselvityksestä käytetään toisinaan puitelaki-nimitystä. Ilmastolakiryhmä katsoi kuitenkin, että esiselvityksen mallista puuttuivat kolme puitelaille tyypillistä elementtiä: 1) yleislaille ominaiset ohjauseriaatteet, 2) viranomaisille selkeästi lain alussa asetut yleiset velvollisuudet ottaa kaikessa toiminnassa huomioon ilmastolain toimenpideohjelmat ja 3) selkeä linkitys erityislakeihin, jotka ohjaavat yksityisten toimintaa ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeuttamisessa. Eriyisesti kohtaa 3 olisi arvioitava käytännössä sekä-että eikä vain joko-tai. Näin ollen ilmastolaille puitelakina ja sen nojalla annetuille toimenpideohjelmille tulisi antaa merkitystä rinnan ns. aineellisoikeudellisten erityislakien kanssa, kun näitä lakeja käytännössä sovellettaisiin. Näistä syistä vain 2+-vaihtoehtoa kutsutaan tässä selvityksessä puitelakimalliksi.

- Olisiko ilmastolakiesiselvityksessä esitetty suunnittelu- ja raportointijärjestelmä tehokas tapa lisätä ilmastopoliitikan läpinäkyvyyttä sekä siihen liittyvää vastuunjakoa vai olisiko jokin muu vaihtoehto tässä suhteessa tehokkaampi?

Sinänsä jo lähtökohtaisesti, ilmastopaneelin lausuntoa<sup>3</sup> varten tehdyn arvion pohjalta, selkeät ilmastolain sääntelytavoitteet näyttäisivät tukevan paremmin ilmastopoliitikan ennustettavuutta ja suunnitelmallisuutta verrattuna nykytilaan (0-vaihtoehto) ja riippumatta siitä, mikä vaihtoehtoisista ilmastolakimalleista (1, 2 tai 2+) valitaan. Tämä hypoteesi on kuitenkin vielä testattu uudelleen tämän selvitystyön aikana.

## 2 VAIHTOEHTOJEN TÄSMENTÄMINEN JA ILMASTOLAKIIN KIRJATTAVAT SÄÄNTELYTAVOITTEET

### 2.1 Yleistä

Ilmastolaissa mallista riippumatta sääntelyn ensisijaisena kohteena on julkinen hallinto ts. viranomaistoiminta. Ensisijaisina sääntelykeinoina ovat silloin ilmastomuutoksen seuranta, raportointi ja siihen liittyvä suunnittelu toimenpideohjelmineen. Sen sijaan jo nykyisellä aineellisoikeudellisella ilmastomuutokseen liittyvällä sääntelyllä, esimerkiksi päästökaupalla, valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla kaavojen kautta tai autoverotuksella, pyritään ohjaamaan viime kädessä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden edustajien käyttäytymistä ilmastomuutosta hillitsevään tai siihen sopeutuvaan suuntaan. Selkeimmin ilmastolakimalleista puitelaki (2+-vaihtoehto) toisi suunnittelu- ja seurantajärjestelmän ohella ilmastolakiin linkittyviä nykyisen aineellisoikeudellisen sääntelyn aukkoja paikkaavia esimerkiksi sopeutumista koskevia säännöksiä, joilla voisi olla vaikutuksia myös yksityiselle sektorille. Avainkysymys onkin, miten eri ilmastolakimallit toimivat yhdessä ilmastomuutoksen hillintää<sup>4</sup> ja sopeutumista<sup>5</sup> koskevan aineellisoikeudellisen sääntelyn, ns. erityislakien, kanssa ja miten seurannan ja suunnittelun avulla kartoitetut toimenpiteet voidaan lopulta vaikuttavalla ja kustannus-tehokkaalla tavalla toteuttaa.

Seuraavissa alajaksoissa (2.2–2.5) kuvataan vähän laajemmin eri sääntelymalleja ja erityisesti keskitytään niiden asettamiin sääntelytavoitteisiin. Sääntelytavoitteet voivat käydä suoraan ilmi lain yleisistä tai erityisistä tavoitteista, mutta ne saattavat myös välillisesti käydä ilmi erilaisista strategioista. Kaikille malleille Suomessa toteutettuna olisi yhteistä, että niiden sääntelytavoitteiden taustalla tai niihin jopa suoraan kytkettynä ovat ilmasto- ja energiastrategia 2008 ja sen uudistaminen 2012 ja ilmastomuutoksen sopeutumisstrategia 2005 ja sen uudistaminen sekä valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta 2009. Myöhemmissä luvuissa (3-14) tarkastellaan erityiskysymyksiä niin, ettei vaihtoehtoisia sääntelymalleja enää erityisesti kuvata. Lopuksi (luku 15) kiteytetään arvioinnin keskeiset päätelmät.

<sup>3</sup> Suomen ilmastopaneeli 2012: Lausunto ilmastolain säätämismahdollisuuksia koskevasta esiselvityksestä, <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=139003&lan=fi>.

<sup>4</sup> Ilmastomuutosta ei voida enää peruuttaa. Sitä voidaan kuitenkin erilaisin hillintätoimin hidastaa. Hillintätoimien avulla pyritään ennen kaikkea kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseen tai niiden sitomiseen esimerkiksi metsien hiilinieluihin. Ks. tarkemmin esim. Ilmasto-opas.fi.

<sup>5</sup> Ilmastomuutokseen sopeutumisen tarkoituksena on vähentää ihmisten yhteis- ja eliölajien yhdyskuntien haavoittuvuutta ilmastomuutoksen vaikutuksille. Hyvin suunniteltujen sopeutumistoimien avulla ilmastomuutoksen kielteisiä vaikutuksia voidaan lieventää ja positiivisia hyödyntää. Sopeutumiseen liittyvät myös erilaiset ennalta varautumista koskevat näkökohdat. Ks. tarkemmin esim. Ilmasto-opas.fi.

## 2.2 Nykymalli

Nykymalli (0-vaihtoehto) kuvaa Suomen ilmastopolitiikan nykyistä valmistelu- ja ohjausjärjestelmää ja sen jatkumista. Keskeiset sääntelytavoitteet tulevat sekä EU:sta että kansalliselta tasolta. EU:ssa Suomelle asetetut kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteet ovat vuoteen 2020 mennessä 20 % yksipuolinen vähennys vuoden 1990 tasosta (ja 30 % mikäli myös muut maat vähentävät päästöjään vuoteen 2050 mennessä) ja kehittyneenä maana 60–80 %:n vähennys vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 perustasosta. Päästökauppasektorin ulkopuolella kansallinen kasvihuonekaasujen vähennystavoite on vuoteen 2020 mennessä 16 % verrattuna vuoteen 2005. Energiatohokkuustavoite on puolestaan 20 % vähennystä vuonna 2020, uusiutuvan energian tavoiteosuus on 38 % loppukulutuksesta ja liikenteen biopolttoaineiden tavoiteosuus 10 % vuonna 2020. Tavoitteen asettelun taustalla on kansallisesti ilmasto- ja energiastrategia vuodelta 2008 ja sen uudistaminen vuonna 2012 on parhaillaan käynnissä.<sup>6</sup>

Muita sääntelytavoitteita epäsuorasti (ilman ilmastolakia) asettavia asiakirjoja ovat ilmaston muutoksen sopeutumisstrategia vuodelta 2005 ja sen uudistaminen sekä valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta vuodelta 2009. Strategiat ja selonteot eduskunnalle eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaan niissä kuvatut erityistavoitteet ovat vain sellaista informaatiota, jonka toivotaan sinällään ohjaavan viranomaistoimia. Kyse on siis ns. informaatio-ohjuksesta, joka kohdistuu viranomaisiin. Strategioissa luetellut ohjauskeinot tarvitsevat tuekseen aineellisoikeudellista lainsäädäntöä, jota ei ole juuri tästä näkökulmasta kovin systemaattisesti päästökauppasektorin ulkopuolella annettu.<sup>7</sup>

Kuvaavaa strategioiden tavoitteiden luonteessa ja vaikuttavuudessa on se, mitä esimerkiksi sopeutumisstrategian arvioinnissa vuodelta 2009 todetaan eri hallintosektoreista: Kokonaisuutena ajatellen Suomen sopeutumisasteen voidaan arvioida olevan keskimäärin 2. portaalla, mikä tarkoittaa, että

- 1) sopeutumistoimien tarve tunnustettu jossain määrin (osa päätöksentekijöistä),
- 2) ilmastonmuutoksen vaikutuksia tunnetaan suuntaa-antavasti (kvalitatiivista tietoa) ottaen huomioon ilmastonmuutosskenaarioihin liittyvä epävarmuus ja
- 3) sopeutumistoimia tunnustettu ja toteuttamiseksi on suunnitelmia, osittain käynnistetty,

ja merkitsee käytännössä sitä, että sopeutumisstrategian toimeenpanoa tulisi vauhdittaa nykyisestä selvästi lähivuosina.<sup>8</sup>

Strategioita voidaan luonnehtia tältä pohjalta tavoitteita asettavaksi julkisen hallinnon ohjeistukseksi, joten niiden asettamat sääntelytavoitteet ovat heikkoja. Niillä ei ole oikeudellista sitovuutta. Toisaalta näiden sääntelytavoitteiden periaatteellisena mahdollisuutena on joustavuus reagoida uusiin tilanteisiin. Vahvuutena voi olla myös niiden laaja hyväksyttävyyys, sillä niistä ei välittömästi seuraa etenkin yksityiselle sektorille toimenpideveloitteita. Samalla joustavuus ja sitomattomuus ovat heikkouksia, koska tavoitteiden täytäntöönpano on sattumanvaraista eikä kovin ennustettavaa. Uhkana on, että ne eivät toteudu riittävän tehokkaasti ja tosiasiallisesti, kun reaali maailmassa esimerkiksi sopeutumistoimia todella tarvittaisiin, niitä ei ole ennalta suunnitelmallisesti tehty. Strategioiden merkitys voisi periaatteessa ns. *soft law*:na vahvistua, jos tulevaisuudessa aineellisoikeudelliseen lainsäädäntöön, esimerkiksi erilaisten lupien edellytyksiin, lisätään niiden huomioon ottamisen vaatimus.

Sopeutumisen osalta nykytilanteen heikkoutena on myös, että Suomesta puuttuvat varsinaiset sektorikohtaiset toimenpideohjelmat. Sääntelyteoreettisesti tavoitteiden asettelu strategioissa pitäisi

<sup>6</sup> Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marraskuuta 2008.

<sup>7</sup> Ks. kuitenkin ilmastonmuutokseen liittyvästä sääntelystä selvityksen liite 1 ja 2.

<sup>8</sup> *MMM 2009*: Ilmastonmuutoksen kansallisen sopeutumisstrategian toimeenpanon arviointi 2009, s. 12–14.



nimittäin erottaa sääntely-/ohjauskeinoista, kuten suunnitelmista tai toimenpideohjelmista. Kyseistä asiaa ei myöskään koordinoita selkeästi, eikä toimenpideohjelmien laatimiselle ole kannustimia tai sanktioita. Sääntelykeinot kyseisessä vaihtoehdossa kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseen tulevat pitkälti sattumanvaraisesti kansallisesta ja EU:sta annetusta lainsäädännöstä sekä sen uudistamisesta (liitteet 1 ja 2). Kansainvälisen sääntelykehiksen muodostaa voimassa oleva kansainvälinen oikeus, lähinnä ilmastopuitesopimus ja Kioton pöytäkirja, sekä niiden uudistaminen. Neuvoa-antavana elimenä sääntelytavoitteiden valmistelussa on nykyisen kaltainen ilmastopaneeli ilman laissa olevaa erityistä mandaattia.

Edellä mainituissa strategioissa kuvattujen tavoitteiden toteutuminen olisi todennäköisesti pitkälti riippuvainen kansainvälisistä sopimuksista ja etenkin EU:sta tulevasta, myös päästökauppasektorin ulkopuolisesta, aineellisoikeudellisesta ilmastosääntelystä. Uhkana on, että Suomi toimii sitovien sääntelytavoitteiden puuttuessa liian passiivisesti ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen osalta ja että tosiasiaissa sitovat tavoitteet päätetään kansainvälisesti ja EU:ssa ennen kuin Suomi on ehtinyt niihin riittävästi valmistautua.

## 2.3 Britannian malli

Ison-Britannian ilmastolaissa sääntelytavoitteeksi on otettu hiilitaseen (the net UK carbon account) 80 %:n päästönvähennystavoite vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 perustasoon.<sup>9</sup> Laissa on myös välitavoite 34 %:n päästövähennykselle vuoteen 2020 mennessä perustasosta. Selkeitä tavoitteita on pidettävä mallin vahvuutena.

Sääntelytavoitteen taustalla on jo Euroopan neuvoston vuonna 1996 vahvistama ilmastomuutosta koskeva strategia<sup>10</sup> ja kansainvälisen ilmastopaneelin toinen arviointiraportti vuodelta 1996.<sup>11</sup> Sittenmin Euroopan parlamentti on 14.7.2007 hyväksytyssä päätöslauselmassaan ilmastomuutoksesta muistuttanut, että EU:n ilmastomuutosstrategian olisi perustuttava seuraaviin, komission tiedonannossaan osin hyväksymiin avaintavoitteisiin:

- i) maapallon keskilämpötila ei saa nousta yli kahta astetta esiteollisen ajan tasosta;
- ii) on pyrittävä vähentämään kaikkien teollisuusmaiden päästöjen kokonaismäärää 30 prosenttia vuoden 1990 päästömääriin verrattuna vuoteen 2020 mennessä, jotta päästöjä voidaan vähentää 60–80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Myös kansainvälinen ilmastopaneeli on tehnyt kolmannen arviointiraportin vuonna 2001<sup>12</sup> ja neljännen 2007<sup>13</sup>. Parhaillaan on valmisteilla viides arviointiraportti, jonka on tarkoitus valmistua osaksi (työryhmä I) 2013 ja kokonaan 2014 (työryhmät II ja III sekä synteisiraportti)<sup>14</sup>.

Viime kädessä vähennystavoite on valtioneuvostolle ja eduskunnalle kuuluva ilmastopoliittinen ratkaisu. Esiselvityksestä antamassaan lausunnossa Suomen ilmastopaneelin jäsenten yhteisenä neuvoa-antavana näkemyksenä oli, että Ison-Britannian ilmastolaissa omaksuttu kasvihuonekaasujen 80 %:n päästönvähennystavoite vuoteen 2050 ei ole enää luonnontieteiden nykytulosten ja päästönvähennysten taakanjakoa koskevien arvioiden valossa riittävä kehittyneelle maalle. Kasvihuonekaasuja pitäisi vuosisadan jälkipuoliskolla mahdollisesti jopa aktiivisesti poistaa ilmakehästä (ns. negatiivinen hiilitase),

<sup>9</sup> Climate Change Act 2008, part 1 section 1.

<sup>10</sup> Community Strategy on Climate Change 1996.

<sup>11</sup> IPCC 1996: The Second Assessment Report.

<sup>12</sup> IPCC 2001: The Third Assessment Report.

<sup>13</sup> [Http://ilmatieteenlaitos.fi/neljas-arviointiraportti](http://ilmatieteenlaitos.fi/neljas-arviointiraportti).

<sup>14</sup> [Http://ilmatieteenlaitos.fi/uusin-arviointiraportti](http://ilmatieteenlaitos.fi/uusin-arviointiraportti).

jos halutaan pysyä Euroopan parlamentin päätöslauselman tavoitteessa, jonka mukaan maapallon keskilämpötila ei saa nousta yli kahta astetta esiteollisen ajan tasosta.

Mikäli Britannian mallin kaltainen ilmastolaki toteutuisi Suomessa, lähtökohtana myös tässä vaihtoehdossa olisi epäilemättä toimeenpanna vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategia ja sen uudistettu versio vuodelta 2012 ja vuoden 2005 sopeutumisstrategia uudistuksineen sekä lisäksi valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta 2009. Epävarmaa kuitenkin olisi, miten nämä tavoitteet vietäisiin aineellisoikeudelliseen lainsäädäntöön. Ensisijaiset sääntelykeinot sijaitsisivat kuitenkin Iso-Britanniassa säädetyn tyyppisessä ilmastolaissa ja erikseen päästökauppalaissa. Lisäksi ilmastopaneelilla ja EU-oikeudella olisi sääntelytavoitteiden toteuttamisessa keskeinen rooli. Ilmastopaneeli olisi tässä mallissa vahva ilmastopoliittinen toimija, jolla olisi laaja sihteeristö, ja EU-oikeus toimeenpantaisiin pääasiassa ilmastolaista erillisellä kansallisella aineellisoikeudellisella lainsäädännöllä, kuten päästökauppalailla. Samalla olisi toimeenpanossa otettava huomioon myös muutokset kansainvälisessä sääntelykehityksessä.

Tämän mallin sääntelytavoitteita koskevana vahvuutena on pidettävä, että Isossa-Britanniassa säädetyn kaltainen ilmastolaki toisi Suomeen täältä puuttuvan pitkän aikavälin suunnittelun. Kyseinen laki ja siihen kirjattu pitkän aikavälin sääntelytavoitteiden asettaminen parantavat ilmastopoliittisten toimien ennustettavuutta ja jatkuvuutta yli vaalikausien ja vakauttavat siten mm. elinkeinoelämän investointiympäristöä. Heikkoutena on ilmastopaneelin rooli poliittisena toimijana ja riskinä tässä suhteessa tieteelliseltä pohjalta muodostettujen tavoitteiden politisoituminen jo ilmastopaneelin työssä. Uhkana on myös, että tavoitteet eivät toteudu riittävästi ilman uutta aineellisoikeudellista sääntelyä, sillä keskeisenä toimijana Britannian mallissa ovat kunnat, joiden ohjaaminen Suomessa edellyttäisi kuntien autonomia huomioon ottaen toisenlaista Suomeen soveltuvaa sääntelyä. Mahdollisuutena toki olisi kuntien vapaaehtoisten toimien edistäminen eri tavoin tämän mallin mukaisen ilmastolain kautta.

Suomen sopeutumispolitiikkaa ohjaa tällä hetkellä vuoden 2005 sopeutumisstrategia, jota päivitetään parhaillaan. Tämän uudistettavan sopeutumisstrategian rooli Britannian mallin tarkoittaman ilmastolain mukaisessa suunnittelussa olisi selkiytettävä jo lain tavoitteenasettelussa. Ilmastomuutokseen sopeutuminen edellyttää muutoksen vaikutusten huomioon ottamista välittömästi muun muassa maankäytönsuunnittelussa, erityisesti ranta- ja tulva-alueille rakentamisessa ja pidemmällä aikavälillä ilmastolle alttiiden sektoreiden, kuten maa- ja metsätalous, sopeutumista tukevan tutkimuksen suuntaamisessa. Ison-Britannian ilmastolain puitteissa tehdyt riskiarvioinnin menetelmät olisi syytä ottaa jatkovalmistelussa lähempään tarkasteluun, ja nähdä ne mahdollisuutena Suomen ilmastopoliittisessa suunnittelussa riippumatta lopulta valittavasta vaihtoehdosta.<sup>15</sup>

Tiivistäen edellä sanotusta voidaan todeta, että Britannian mallin mukaisen ilmastolain olisi oltava yhtä aikaa sekä joustava, jotta se pystyy vastaamaan kansainvälisestä ja EU-oikeudesta tuleviin velvollisuuksiin, että riittävän tarkka suhteessa erityislakeihin ja niissä asetettuihin yksityisten vastuisiin. Riittämättömät tiedot nykyisistä päästöistä ovat haaste sekä tämän mallin mukaisen että ylipäätään ilmastolain säätämiseksi. Pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen kirjaaminen ilmastolakiin on tärkeä lähtökohta ja mahdollisuus lisätä hillitsemistoimenpiteiden ohjausta julkisella sektorilla. Heikkoutena on puolueettomuuden ja riippumattomuuden näkökulmasta tieteellisen tiedon mahdollinen politisoituminen ilmastopaneelin työssä ja myös ilmastopaneelin vahva rooli ilmastopoliittikkaa harjoittavana toimijana sekä uhkana, että tavoitteet eivät toteudu heikon linkityksen vuoksi riittävästi aineellisoikeudellisen sääntelyn kautta.

<sup>15</sup> UK Climate Change Risk Assessment 2012 Evidence Report, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb13698-climate-risk-assessment.pdf>. The UK Climate Change Risk Assessment 2012 Evidence Report, [http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=10067\\_CCRAEvidenceReport16July2012.pdf](http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=10067_CCRAEvidenceReport16July2012.pdf).

## 2.4 Esiselvityksen malli

Esiselvityksessä ilmastolakiluonnoksen vähennystavoite jätetään avoimeksi ja sen 2 §:ään ehdotetaan kahta vaihtoehtoista muotoilua sääntelytavoitteeksi:

2 §, Kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite

Tavoitteena on vaiheittain vähentää Suomen kasvihuonekaasupäästöjä xx% vuoden 1990 päästötasosta vuoteen 2050 mennessä.

2 § (2. vaihtoehto), Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen

Valtioneuvoston on asettava vaiheittaiset velvoitteet Suomen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi siten, että ne vuonna 2050 ovat xx% vuoden 1990 kasvihuonekaasupäästöistä.

Ilmastolakiesiselvityksessä mainitaan myös mahdollisuus sisällyttää lakiin säännös lyhyemmän aikavälin tavoitteesta. Erityisesti tämä käy ilmi lakiluonnoksen 1 luvun 3 §:n ei-päästökauppasektorin omista tavoitteista. Päästövähennystavoite on tarpeen eritellä EU-oikeudellisesta sääntelystä johtuen päästökauppa- ja ei-päästökauppasektoriin, mutta samalla kokonaistarkastelu on tärkeää ns. vuotojen ehkäisemiseksi erityisesti päästökauppasektorilta muille sektoreille sekä EU:n ulkopuolelle. Sääntelytavoitteen asettelussa on tarpeen ottaa huomioon myös sen yhteys ilmastomuutosta koskeviin sopeutumistoimiin. Käytännössä ilmastolain yleistä sääntelytavoitetta voitaisiinkin täydentää paitsi hillintää myös sopeutumista koskevilla erityistavoitteilla, jotka liitettäisiin myös kansallisiin strategioihin ottaen huomioon kansainvälis- ja EU-oikeudellinen kehitys.

Esiselvitys tunnistaa myös mahdollisuuden käyttää erityistavoitteita. Näiden erityistavoitteiden laadinnassa voitaisiin periaatteessa hyödyntää esiselvityksen lakiluonnoksen 1 luvun 6 §:n kuvailemia arviointiperiaatteita. Samalla olisi kuitenkin erotettava selkeästi tavoitteita asettava strateginen taso mahdollisista ilmastolain toimeenpanevista suunnitelmista tai toimenpideohjelmista. Esimerkiksi parhaillaan uudistettavan ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumisstrategian rooli ilmastolain mukaisessa suunnittelussa olisi selkiytettävä jo säädöksen tavoitteenasettelussa.

Tavoitteena esiselvityksen mukaisessa mallissa (2-vaihtoehto) voisi olla edelleen toimeenpanna vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategia ja sen uudistettu versio vuodelta 2012 ja vuoden 2005 sopeutumisstrategia uudistuksineen sekä lisäksi valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta 2009. Epävarmaa kuitenkin olisi edellä kuvattujen säännösluonnosten valossa, miten nämä strategioiden tavoitteet viedään lainsäädäntöön. Keskeiset sääntelykeinot olisivat Ekroosin ja Warstan esiselvityksen mukaisessa ilmastolaissa ja erillisessä päästökauppalaissa. EU-oikeus toimeenpantaisiin kansallisesti erillisillä aineellisoikeudellisilla säädöksillä. Kansainvälisessä kehityksessä olisi ennakoitava muutokset. Tässä vaihtoehdossa olisi kiinnitettävä myös huomiota kansainvälisten ja kansallisten seurantajärjestelmien kohtaamiseen. Ilmastopaneelin rooli olisi sääntelytavoitteiden toimeenpanossa riippumaton ja neuvoa-antava.

Yleisen pitkän aikavälin päästötavoitteen asettamista esiselvityksen kaltaisessa ilmastolaissa on pidettävä mahdollisuutena parempiin ilmastomuutoksen hillintää koskeviin seurantajärjestelmiin ja suunnitelmiin. Suomen mahdollisessa ilmastolaissa pitäisi korostaa myös sopeutumista, sillä globaali 2 asteen tavoite ei näytä enää toteutuvan ja tätä alhaisempikin lämpötilan nousu aiheuttaa laajoja sopeutumistarpeita. Suomen pitäisi löytää EU:n puitteissa sellaiset päästövähennystavoitteet ja toimintalinjat, jotka valmistavat kaukokatseisesti mahdollisimman hiilineutraaliin yhteiskuntaan. Suomi sinänsä teollisuusmaana pystyy kehittämään ja hyödyntämään korkeaa osaamistaan liittyen esimerkiksi energiatehokkuuteen ja voisi kaiken kaikkiaan olla tulevaisuuden investointiympäristönä vihreälle taloudelle. Näin mahdollisuus voitaisiin kääntää vapaaehtoisesti vahvuudeksi. Toisaalta uhkana on, että yleinen tavoite ei esiselvityksen mukaisessa ilmastolaissa välity aineellisoikeudelliseen ilmastopolitiikkaan toimeenpanevaan lainsäädäntöön, vaan julkista valtaa ohjaava seuranta- ja suunnittelujärjestelmä jää

siitä irralliseksi. Heikkoutena onkin ilmastolain seuranta- ja suunnittelujärjestelmän riittämätön yhteys ilmastomuutosta koskevaan aineellisoikeudelliseen sääntelyyn, joka ohjaa sekä viranomaisten että yksityisten tahojen toimia. Esiselvityksen mukaisen ilmastolain sääntelytavoitteet eivät näin ollen välttämättä toteudu suunnitellulla tavalla.

## 2.5 Puitelakimalli

Puitelakimallin (2+-vaihtoehto) ajatellaan sisältävän esiselvitysmallin (2-vaihtoehto) tavoin vastaavia yleis- ja erityistavoitteita, jotka päätetään valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Tämän mallin mukainen ilmastolaki asettaisi myös puitteet ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskeville toimille. Lain joustavana yleistavoitteina olisivat tulevat sukupolvet huomioon ottava kestävä kehitys ja biodiversiteetin eli luonnon monimuotoisuuden turvaaminen niin, että osana maailmanlaajuisia toimenpiteitä Suomessa hillitään ilmastomuutosta ja edistetään sopeutumista kestävällä ja luonnon monimuotoisuutta ylläpitävällä tavalla. Ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteena on torjua, lieventää ja vähentää ilmastomuutoksesta aiheutuvia ongelmia ja hyötyä sen tuomista mahdollisuuksista.

Myös puitelakimallissa tavoitteena olisi vaiheittain vähentää Suomen kasvihuonekaasupäästöjä xx % vuoden 1990 päästötasosta vuoteen 2050 mennessä. Valtioneuvosto voisi tiukentaa tätä tavoitetta ilmastopaneelia kuultuaan, jos merkittävät ilmastomuutoksesta aiheutuvat vaikutukset antavat siihen aihetta. Samalla kokonaisvähennystavoitteisiin olisi esiselvitystä selkeämmin kirjattu lähiajan tavoitteita ja esimerkiksi vuosien 2020 ja 2030 tavoitteet, joihin ilmastolain mukaisella sääntelyllä pyrittäisiin. Näiden lähiajan tavoitteiden merkitys on ilmastopolitiikkaa toteuttavien toimenpiteiden toimivuuden seurannan ja kyseisten toimenpiteiden tarkistamisen ja korjaamisen näkökulmista keskeinen. Tavoitteena puitelakivaihtoehdossa olisi toimeenpanna vuoden 2008 ilmasto- ja energiastategia ja sen uudistettu versio vuodelta 2012 ja vuoden 2005 sopeutumisstrategia uudistuksineen sekä lisäksi valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta 2009. Ne integroitaisiin puitelakivaihtoehdossa myöhemmin kuvattavan soveltamisalan puitteissa ilmastolain järjestelmään. Näiden strategioiden avulla konkretisoitaisiin osin sääntelyn yleisiä tavoitteita ja ne voitaisiin osin viedä itse ilmastolain suunnittelujärjestelmään.

Keskeiset sääntelykeinot tunnistettaisiin ilmastopuitelaissa viemällä siihen keskeiset ilmastomuutosta koskevat asiat ja linkittämällä niiden alle esimerkiksi päästökauppalaki ja muu ilmastomuutosta koskeva sektorilainsäädäntö keskeisiltä osin (liite 1 ja 2). Se sisältäisi perustuslain mukaiset asetuksenantovaltuudet vain siltä osin, kun ne koskisivat julkista hallintoa tai jos muualla ei ole lainkaan säännelty jotakin ilmastomuutosta koskevaa sektoria. Ilmastolaki implementoisi myös tarvittaessa EU-oikeutta, mutta suositeltavaa olisi toimeenpanna EU:n ilmastomuutokseen liittyvät direktiivit ennen kaikkea erityislaein ja linkittää ne sitten ilmastolakiin. Kyseissä mallissa päästökauppa- ja ei-päästökauppareiden välillä olisi yhteys ja niitä säänneltäisiin saman lain nojalla. Laissa olisi myös ennakoitava kansainvälisen sääntelykehityksen muutokset.

2+-vaihtoehdon mukainen ilmastolaki olisi ennen kaikkea suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, jossa otettaisiin huomioon myös toimenpide- ja sopeutussuunnitelmat. Peruseriaate olisi siis sama kuin esiselvityksen mallissa (2-vaihtoehto). Ilmastolain asetuksenantovaltuudet täydentäisivät edellä kuvatusti lähinnä sääntelyaukkoja. Ensisijaiset asetuksenantovaltuudet olisivat eri sektoreilla muissa ilmastomuutoksen aineellisoikeudellista sääntelyä koskevissa laeissa. Näihin erityislakeihin olisi sisällytetty riittävät ja konkreettiset keinot, jotka ohjaavat viranomaisten ohella myös yksityisiä päästövähennys- ja sopeutumistoimenpiteisiin. Ilmastolakiryhmä pitää tärkeänä, että ilmastolakiin kirjataan EU:ssa, muussa kansainvälisessä ja kansallisessa ympäristöpolitiikassa vakiintuneet ohjauseriaatteet. Ilmastopaneeli olisi edelleen riippumaton ja puolueeton tieteelliseltä pohjalta toimiva

neuvoa-antava toimielin, jolla olisi oma sihteeristö. Se voisi antaa ilmastolain soveltamisalan puitteissa sääntelyä koskevia ehdotuksia, kuten luonnoksia valtioneuvoston asetuksiksi ja asetusten muutoksiksi.

Ilmastolain kirjoittaminen joustavaksi mahdollistaisi tarvittaessa sääntelytavoitteen tiukentamisen, mikäli uusi luonnontieteellinen tieto tai esimerkiksi kansainvälinen tai EU:n sisällä tapahtuva kehitys antaa siihen aihetta. Nykytiedon valossa sen sijaan kerran valitun kokonaistavoitteen heikentämiseen olisi suhtauduttava erittäin kriittisesti. Sääntelytavoitteen pitäisi kaiken kaikkiaan olla riittävän selvä ja ennustettava, jotta siihen voidaan pitkäjänteisesti pyrkiä ja siitä aiheutuviin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin riittävästi varautua. Pitkäjänteisyys ilmastopolitiikan tavoitteiden asettelussa on myös elinkeinoelämän edun mukaista.

Eri päästösektoreiden välillä olevista kytkennöistä johtuen ilmastolailla tulisi edistää ensisijaisesti toimia, jotka vähentävät kasvihuonekaasujen päästöjä ottaen huomioon koko järjestelmän. Kokonaispäästöjen vähennys olisi siis ensisijainen tavoite, jonka apukeinoja olisivat energiatehokkuuden parantaminen ja uusiutuvien energianlähteiden edistäminen. Päästörajoitustoimien tulisi olla kustannustehokkaita, jotta yhteiskunnan voimavarat riittäisivät suuriin päästöjen vähennyksiin. Kustannustehokkuutta laskettaessa on mietittävä, kenen kannalta päästövähennykset ovat kustannustehokkaita. Ilmastolailla tulisi myös edistää avointa toimien suunnittelua ja raportointia sekä turvata toimien vaikutusten ja tehokkuuden riippumaton arviointi.

Sääntelytavoitteen asettelussa on tarpeen ottaa huomioon myös sen yhteys ilmastonmuutosta koskeviin sopeutumistoimiin. Käytännössä ilmastolain yleistä sääntelytavoitetta voitaisiinkin täydentää hillintää ja sopeutumista koskevilla erityistavoitteilla, jotka liitettäisiin myös kansallisiin strategioihin ottaen huomioon kansainvälis- ja EU-oikeudellinen kehitys. Erityistavoitteiden täytyy olla riittävän joustavia, jotta voidaan ottaa huomioon uusimmat tutkimustulokset. Myös aktiivinen kansainvälisen ja erityisesti EU:n tason vaikuttaminen ilmastopolitiikassa olisi hyvä kirjata erityistavoitteeksi. Onkin tärkeää, että Suomi toimii ilmastopolitiikassaan esimerkkinä ja vaikuttaa ulkopoliitikassaan siihen suuntaan, että maailmassa merkittävät kasvihuonekaasupäästöjä tuottavat maat ryhtyisivät päästöjä merkittävästi rajoittaviin toimenpiteisiin.

Sääntelytavoitteissa pitäisi myös selkeästi ilmaista aito pyrkimys suunnittelu- ja seurantajärjestelmän läpinäkyvyyteen ja vuorovaikutukseen yleisön ja erilaisten eturyhmien kanssa. Tämä on keskeistä ilmastolain ja sen toimeenpanevien ohjelmien yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta.

Edellä kuvatuilla muutoksilla voitaisiin vahvistaa ilmastolain sääntelytavoitteiden merkitystä. Vahvuutena olisi tavoitteiden vaikuttavuuden lisääntyminen. Myös ilmastolain suunnittelun ja seurannan merkitys vahvistuisi sekä viranomaistoiminnassa että yksityisellä sektorilla. Mahdollisuutena on ilmastopolitiikan ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys elinkeinojen toimintaympäristönäkökulmasta sekä vihreä talouden kansallisten edellytysten parantaminen. Uhkana on, että kaikki intressiryhmät eivät hyväksy tällaista valtioneuvoston koordinoimaa suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, joka joltain osin vaikuttaa suuremmin erityislakien välityksellä yksityissektoriin kuin nykytilassa ja esiselvityksen mukaisessa vaihtoehdossa. Uhkaa voidaan torjua tai ainakin vähentää käyttämällä esimerkiksi yksityisen sektorin sopeutumistoimien ohjaamisessa ensisijaisesti informaatio-ohjausta ja esimerkiksi vapaaehtoista sopimista. Toisaalta mahdollisuutena on aktiivinen kansallinen ilmastopolitiikka ja sitä kautta parempi valmius kansainvälisellä ja EU-tasolla väistämättä tapahtuviin muutoksiin.

## 3 ILMASTOLAIN SOVELTAMISALA

Nykymallin (0–vaihtoehdon) mukaisen ilmastosääntelyn soveltamisala pohjautuu olemassa olevaan lainsäädäntöön, ja jakautuu eri sektoreihin, kuten päästökauppaan, sen ulkopuoliseen liikenteeseen, maa- ja metsätalouteen ja rakentamiseen ja maankäytön suunnitteluun. Tästä seuraa useita heikkouksia: Ilmastosääntelyn soveltamisala on fragmentoitunut ja siitä puuttuu ilmastopoliittinen kokonaishallinta. Sääntely sijoittuu eri hallinnon aloille ja on osana lakien muita, jopa ristiriitaisia tavoitteita. EU:n säädöksiä toimeenpannaan lisäämällä säännöksiä kansalliseen lakiin, jolloin tuloksena on tilkkutäkkimäinen, vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tältä pohjalta uhkana on, että kaikki jatkuu käytännössä kuten ennenkin (Business as usual). Mahdollisuuksina voidaan nähdä strategiat ja niiden joustava soveltaminen. Vahvuutena voivat olla erilaiset paikalliselta tasolta ja kunnista lähtevät vapaaehtoiset toimet, joita ei pitäisi myöskään ilmastolain eri mallien soveltamisaloilla tukahduttaa.

Britannian mallin (1–vaihtoehdon) mukaisen ilmastolain tuominen Suomeen tarkoittaisi, että päästökauppalaki ja muu nykytilan aineellisoikeudellinen sääntely täydentyisi säädöksellä, johon olisi kirjattu pitkän aikavälin vähennystavoite ja sen saavuttamiseksi lyhyen aikavälin hiilibudjetointijärjestelmä. Vahvuutena onkin pidettävä, että kyseinen vaihtoehto toisi vanhan lainsäädännön lisäksi tiettyihin kasvihuonekaasuihin pohjautuvan vähennystavoitteellisen soveltamisalan ja täydentäisi voimassa olevaa lainsäädäntöä hiilibudjetoinnilla. Ilmastopaneelin rooli ilmastopoliittisena toimijana vahvistuisi, mikä voisi olla toisaalta vahvuus lain soveltamisalaan kuuluvien asioiden ajamisessa, mutta toisaalta heikkous, mikäli se poliittisen paineen kasvaessa heikentää ilmastopaneelin julkiselle hallinnolle tuottamien tietojen tieteellistä uskottavuutta. Uhkana on, että tämän kaltainen suunnittelujärjestelmä ei kuitenkaan välttämättä poistaisi ilmastosääntelyn hajanaisuutta, vaan saattaisi osaltaan myös lisätä sitä. Vaihtoehdon mukaisen ilmastolain yhteys muuhun ilmastolainsäädäntöön olisi heikko ja ilmenisi lähinnä julkisen hallinnon kautta ja välityksellä. Soveltamisala ulottuisi kuntiin, mikä edellyttäisi mallin mukaisen lain tarkastelua Suomen perustuslain ja kuntien autonomian valossa.

Esiselvityksen mallissa (2–vaihtoehdossa) soveltamisalaan kuuluisi päästökauppalain ja muun lainsäädännön ohella ilmastolakiesiselvityksen kaltainen ilmastolaki, jossa olisi ilmastosääntelyn ns. kova ydin. Toisaalta vuoden 2011 hallitusohjelman mukaan tehdään erillispäätös ilmastolain säätämisestä ohjaamaan päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä.<sup>16</sup> Ilmastopaneeli piti kuitenkin jo esiselvityksestä antamassaan lausunnossa tällaista soveltamisalan rajoitusta vain päästökaupparektorin ulkopuolelle keinotekoisena ja vaikeasti hallittavana mm. sektoreiden välisten mahdollisten päästövuotojen takia. Ilmastopaneeli olikin lausunnossaan samoilla linjoilla esiselvityksen kanssa, jossa todetaan seuraavaa:

Ilmastolain soveltamisala olisi muiden maiden esimerkkejä seuraten mielekästä laatia vain yleisenä siten, että se kattaisi kaikki Suomen kasvihuonekaasupäästöt ja niiden hillitsemistoimet kokonaisuudessaan eli laki koskisi sekä päästökaupparektoria että ei-päästökaupparektoria, kattaisi ilmastomuutokseen varautumisen ja sopeutumisen sekä sisältäisi hiilidioksidinieluja koskevaa sääntelyä. Soveltamisalan rajaus siten, että kyse olisi pelkästään päästökaupparektorin ulkopuolisia koskevasta laista edellyttäisi esimerkiksi lain nimeämistä tämä rajoitus huomioiden. Voisi olla myös varsin ongelmallista asettaa numeerista erittäin pitkän aikajänteen tavoitetta pelkästään päästökaupparektorin ulkopuolisia aloja koskien. Lisäksi olisi varsin keinotekoisia säätää esimerkiksi päästökäytystä koskevasta raportoinnista eduskunnalle rajoitetusti.

<sup>16</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 74.

Ilmastolain soveltamisalan pitäisi olla mallista riippumatta yleinen ja riittävän joustava siten, että se kattaa lähtökohtaisesti koko kasvihuonekaasujen päästösektorin ja ns. nielusektorin (Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF) sekä päästörajoituskeinoina mm. energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämisen. Ilmastolain tulisi kattaa myös ilmastonmuutokseen varautuminen ja sopeutuminen. Tällainen soveltamisala olisi joka tapauksessa lähtökohtana puitelakimallissa (2+-vaihtoehto).

Esiselvityksen lakimallin 1 luvun 4 §:ssä määritellään lain soveltamisala. Soveltamisalan määrittely on erittäin tärkeä valitusta mallista riippumatta lain luonteen ja vaikuttavuuden kannalta. Esiselvityksen mukaisen mallin soveltamisalassa näkyy hallintoa ohjaava näkökulma, ja se on mahdollisimman yleinen koskien kaikkia kasvihuonekaasupäästöjä ja kaikkia hallinnon sektoreita ja kattaen sekä ilmastonmuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen. Tällainen yleinen lähtökohta on mallissa vahvuus. Esiselvityksessä esitetään soveltamisalalle rajausta, jonka mukaan lakiin mahdollisesti sisällytettävä aineellisoikeudellinen sääntely koskisi pääosin vain ei-päästökauppasektoria. Lisäksi esiin nostetaan erityisteemana energiatehokkuus ja uusiutuva energia, joihin otetaan kantaa kuitenkin varovaisesti ja pohditaan enimmäkseen vastakkaisia vaihtoehtoja miettimättä niiden osalta selkeää ehdotusta. Tätä on pidettävä mallin eräänä heikkoutena.

Esiselvityksessä lakiluonnoksen 1 luvun 4 § haarukoi soveltamisalaa ja sen rajoituksia seuraavasti:

Tätä lakia sovelletaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä sekä siihen varautumista ja sopeutumista koskevaan suunnitteluun, inventointiin, tilastointiin, rekisteröintiin, raportointiin ja viranomaistoimivallan järjestämiseen.

Siltä osin kuin muualla laissa ei ole säädetty tarkemmin, tätä lakia sovelletaan myös:

- 1) julkisyhteisöjä koskevien erityisten ilmastotavoitteiden asettamiseen.
- 2) energian säästöä ja energiatehokkuutta koskeviin yleisiin vaatimuksiin,
- 3) uusiutuvan energian hyödyntämisen edistämiseen.

(Tässä laissa säädetään myös seuraavien "Euroopan unionin" toimenpiteiden toteuttamisesta Suomessa:

- 1) taakanjakopäätös,
- 2) seuranta-asetusehdotus,
- 3) LULUCF-päätös,
- 4) ...)

Esiselvitysmallin soveltamisalan rajausta on mahdollisuus, jota on kuitenkin tarkemmin vielä selvitettävä. Uhkana on, että epämääräisyys soveltamisalassa heikentää lain toimeenpanoa.

Kokonaistavoite ja -inventoinnit ovat tärkeitä myös puitelakimallissa (2+-vaihtoehto) vähennystoimenpiteiden suunnittelun kannalta, mutta yleistä soveltamisalaa voidaan rajata tarvittaessa niin, että käytännössä toimenpiteet toteutuvat erityislainsäädännön, esimerkiksi päästökauppalain (311/2011) kautta. Rajausten käytännön toteuttamiseen esiselvitys ei kuitenkaan anna selkeitä esimerkkejä. Tässä suhteessa esiselvityksen malli jää avoimeksi, mikä on eräs sen heikkous. Luonnollinen rajausta tulee kuitenkin ajatellen esiselvityksen ja puitelain malleja siitä, että esimerkiksi päästökauppasektoria säännellään EU-tasolla, ja näin ollen kansallisesti inventoidut päästöt tällä sektorilla tosiasiallisesti vähenevät ennen kaikkea komission toimesta, kun päästöoikeuksien kokonaismäärää alennetaan. EU:n ilmastonmuutosta hillitsevät ja siihen sopeutumista edistävät toimet siis ohjaavat tosiasiallisesti kansallisten toimien soveltamisalaa. Tämä EU-oikeudesta tuleva rajoitus koskisi siis myös puitelakimallia (2+), joka tosiasiallisesti voisi toimeenpanna EU-oikeutta lähinnä siltä osin, kun siitä ei ole muutoin implementoivaa aineellisoikeudellista sääntelyä kansallisesti annettu.

Esiselvitysmallin mukaisen ilmastosääntelyn soveltamisala olisi siis lähtökohtaisesti kokonaisvaltainen, joskin sitä olisi vielä tarkennettava ennen lopullista muotoilua mm. siltä osin, keille viranomaisille ja mahdollisesti muille sääntelykohteille uusi säädös on lopulta suunnattu. Ilmastopaneeli piti lausunnossaan tärkeänä, että esimerkiksi soveltamisalaan kuuluvien sopeutumistoimien suunnittelu tapahtuu valtakunnallisella tasolla, mutta yhteistyössä kuntien ja niissä toimivien ympäristöviranomaisten kanssa. Suunnittelun, inventoinnin ja seurannan pitäisi johtaa konkreettisiin toimenpideohjelmiin, jotka voidaan toimeenpanna eri hallinnon sektoreilla viranomaistoimin. Tässä suhteessa malli tarjoaa kehittämiskelpoisen mahdollisuuden. Ilmastolain tulisi mallista riippumatta edistää myös aihepiirin tutkimusta ja uusien lähestymistapojen kehittämistä ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen.

Esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki toisi laajan soveltamisalan pohjalta mahdollisuuden kokonaisvaltaiseen inventointiin, suunnitteluun ja seurantaan, mutta epäselväksi jää edelleen se, mitä lain soveltaminen toimenpideohjelmien toimeenpanossa merkitsee viranomaisten toimivallan osalta käytännössä. Tämä epäselvyys aiheutuu mm. siitä, että esiselvityksen mukaisella lailla ei ole selvää välitöntä yhteyttä muuhun ilmastomuutosta koskevaan erityislainsäädäntöön, vaan esitetyn 1 luvun 5 §:n mukaan ne pääsääntöisesti rajattaisiin ilmastolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaista rajausta ilmastopaneeli ei pitänyt lausunnossaan suotavana, vaan pikemminkin kytkennän erityislakien ilmastomuutosta ja -hillintää koskevaan aineelliseen sääntelyyn pitäisi olla sellainen, että ilmastolain mukainen inventointi, suunnittelu ja seuranta voitaisiin hyödyntää toimivaltaisissa viranomaisissa erityislakien toimeenpanossa. Kyseessä on mallin heikkous. Jos esiselvityksestä (2-vaihtoehdosta) kehitetään ilmastolakia puitelakimallin (2+-vaihtoehdon) suuntaan, voitaisiin lakiin kirjata omina lukuinaan relevantteja linkkisäännöksiä eri sektoreille, kuten liikenne- tai maa- ja metsätaloussektorille. Nämä linkkisäännökset tarjoaisivat mahdollisuuden edistää eri viranomaistoimenpiteiden kokonaisvaltaista ilmastopoliittista ohjaamista.

Puitelakimallin (2+-vaihtoehdon) mukaisen lain soveltamisala lähtisi kokonaispäästöistä ja siihen siirrettäisiin kaikki suunnittelu, kuten 2-vaihtoehdossa sekä lisäksi siihen otettaisiin eri sektoreihin viittaavat linkkisäännökset. Suunnitelmat, inventoinnit ja seuranta otettaisiin huomioon lain luvuissa x-y mainituissa toimissa.

Esim. x Luku Päästökauppa: Tämän lain mukaiset toimenpideohjelmat otetaan huomioon päästökaupan kansallisessa toimeenpanossa. Kansallinen päästökaupan toimeenpano ainoastaan täydentää ja täsmentää kansainvälisiä ja EU:n ilmastopoliittikan toimia. Päästökaupalla ohjataan toimintaa, josta säädetään tarkemmin:

- 1) Päästökauppalaisissa (311/2011)
- 2) Laissa lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010)
- 3) Laissa Kioton mekanismien käytöstä (109/2009)
- 4) Laissa hiilidioksidin talteenotosta ja varastoinnista (416/2012)
- 5) ...

Y luku: Muu ilmastomuutosta koskeva laissa ennakoimaton toiminta

Tässä mallissa ilmastolakia sovellettaisiin rinnan varsinaisten aineellisoikeudellisten säädösten kanssa, mikäli luvuissa x-y mainituissa laeissa on ilmastolakia tarkempia säännöksiä. Toisin sanoen ilmastolaki olisi yleinen puitelaki, jota erityislait (esim. maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999) ilmastomuutosta koskevilla säännöksillään täydentävät. Mallin vahvuus on ilmastopoliittisen sääntelyn koordinoinnin parantuminen ja selkeytyminen hallinnossa. Toisaalta heikkoutena on mahdollinen riski säännösten sisällön toistosta ja sen aiheuttamasta päällekkäisyydestä lainsäädännössä. Puitelakimalli edellyttää tosiasiaassa ilmastomuutokseen liittyvän sääntelyn kartoittamista voimassa olevasta lainsäädännöstä (liitteet 1 ja 2) ja mahdollisesti säännösten muuttamista. Tämä selvitystyö aiheuttaa jonkin verran enemmän kustannuksia lain säätämisyvaiheessa verrattuna vaihtoehtoon 2, mutta samalla voisi karsia



ristiriitaista ja päällekkäistä sääntelyä, mikä toisi hallinnon säästöjä lakien toimeenpanossa. Tämä heikkous lain valmistelun kustannuksissa on siis myös mahdollisuus lain soveltamisen kustannusten alentamiseen.

Myös LULUCF-sektori olisi tärkeä ottaa huomioon mallista riippumatta ilmastolain soveltamisalassa. LULUCF on merkittävä päästösektori erityisesti Suomessa, jossa hiilidioksidia nieluna sitova metsäpinta-ala on suuri suhteessa väestöön ja energiankulutukseen. Päästöarviot kyseiseltä sektorilta eivät ole kovin tarkkoja ja sektoriin liittyy myös hiilivarastonäkölma. Suomen LULUCF-sektori on kokonaisuutena nielu, mutta siihen sisältyy myös päästöjä.

Durbanin kansainvälisessä ilmastokokouksessa vuonna 2011 päästiin sopuun metsänielujen laskentasäännöistä Kioton pöytäkirjan toiselle velvoitekaudelle. Metsänhävityksen ja metsittämisen päästöt lasketaan samalla tavalla päästötaseeseen kuin ensimmäisellä velvoitekaudella, mutta metsänhoidon nielujen ja päästöjen laskenta tulee muuttumaan toisella velvoitekaudella. Metsänhoidon nielut tulevat pakollisen raportoinnin piiriin. Toisella velvoitekaudella metsänhoidon vaikutus osapuolten päästöjen vähentämisvelvoitteeseen lasketaan ns. vertailutasomenetelmää käyttäen. Siinä osapuolimaat vertaavat sitoumuskauden aikaisia metsänhoidon nielujaan etukäteen määrittämäänsä vertailutasoon.

Vertailutasot on laskettu joko projektioiden tai historiallisen päästö- tai nielutason perusteella. Jos osapuolimaan metsänhoidon nielut ovat sitoumuskaudella 2013–2020 suuremmat kuin määritetyn vertailutason nielut, saisi maa vertailutason yli menevistä nieluista hyvitystä päästötaakkaansa. Vertailutason alapuolelle jäävät nielut puolestaan lisäisivät maiden päästövähennystaakkaa. Suomelle nielujen vuosittaiseksi vertailutasoksi vahvistettiin Durbanissa -20,1 MtCO<sub>2</sub>, kun puutuotteet ovat laskennassa mukana. Durbanin päätösten mukaisesti nieluja rajoitetaan kattoluvulla, joka on 3,5 % perusvuoden kokonaispäästöistä ilman LULUCF-sektoria. Suomen osalta tämä tarkoittaa korkeintaan noin 2,5 miljoonan tonnin nieluhyötyä metsänhoidon osalta. Johtopäätöksenä voidaan siis todeta että, kun nielu ylittää 22,5 miljoonaa tonnia, sen suuruudella ei ole velvoitteiden täyttämisen mielessä enää väliä. Kasvihuonekaasuinventaariorissa LULUCF-sektorin epävarmuusprosentti on melko suuri, ja epävarmuuteen täytynee lisätä vielä päästöjä aiheuttavien prosessien epävarmuus.

Tämän mallin kaltainen (2+-vaihtoehto) ilmastolaki sitoisi inventoinnin, suunnittelun ja seurannan eri sektoreilla toimeenpaneviin lakeihin eli yhteys toimeenpanoon vahvistuisi esimerkiksi toimenpideohjelman kautta. Esitetty soveltamisala ei kuitenkaan sisältäisi perustuslaillista haastetta asetuksenantovaltuuksien osalta niin kauan kuin laki ohjaisi vain viranomaisten suunnittelua, joka toimeenpantaisiin pääasiassa muiden lakien kautta. Tilanne muuttuu, jos lakiin otetaan aineellisoikeudellisia säännöksiä, jotka ohjaisivat myös yksityistä sektoria esimerkiksi sopeutumistoimien osalta. Tähän palataan seuraavassa jaksossa tarkemmin. Mallin laaja soveltamisala vahvistaisi ilmastopaneelin neuvoo-antavaa roolia kokonaisvaltaisessa ilmastopolitiikassa. Se pyrkisi olemaan joustava ja tarvittaessa lakeja ja asetuksia voitaisiin tarkistaa. Vahvuutena on pidettävä, että mallin mukainen ilmastolaki yhtenäistäisi hajanaista ilmastosääntelyä. Merkittävin ero Ekroosin ja Warstan ilmastolakiesiselvityksen mukaiseen 2-vaihtoehtoon ilmastolakiin on, että 2+-vaihtoehtoon ilmastolakiin olisi nimenomaiset pykälät, joilla kytkettäisiin kansalliset lait ilmastolakiin ja toimeenpano tapahtuisi näiden kautta. Uhkana on, että ilmastosääntelyn kokonaisvaltainen uudistaminen laajan soveltamisalan puitteissa on poliittisesti haastavampaa ja vaikeammin toteutettavaa kuin vain viranomaisten suunnittelu- ja seurantajärjestelmän sisältävän ilmastolain valmistelu.

## 4 ILMASTOLAIN VAIHTOEHDOT PERUSOIKEUSNÄKÖKULMASTA

### 4.1 Yleistä

Perusoikeudet ohjaavat lainsäädäntöä rajoitusedellytysten mukaisesti. Rajoitusten on oltava lailla säädettyjä, täsmällisiä ja tarkkarajaisiasekä hyväksyttäviä eli painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Perusoikeuden ydinalueeseen ei tavallisella lailla voida säätää rajoituksia ja rajoitusten on oltava välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lakien perustuslainmukaisuutta valvovat useat eri tahot. Eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Asetusta tai muuta lakia alemmanasteista säädöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos sen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu laillisuusvalvonnan osana perustuslainmukaisuuden ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.

Perusoikeusjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jossa perusoikeuksia, esimerkiksi omaisuudensuojaa ja ympäristöperusoikeutta punnitaan rinnan, kun haetaan perustuslain (PeL 731/1999) mukaista tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioon ottaen ympäristöperusoikeuteen kuuluvan ympäristövastuun (PeL 20.1 §:n) julistuksenomaisuus ei ole tässä suhteessa rajoittava tekijä.<sup>17</sup> Ympäristövastuu toteutuu esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevien tavanomaisten lakien kautta ja se jakautuu julkisoikeudelliseen, siviilioikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen. Ympäristöperusoikeudella voi olla sekä suoraa vaikutusta, normivaikutusta että tulkintavaikutusta, ja sitä käytetään siis tavanomaisesti lakien tulkintaan yhdessä muiden perusoikeuksien kanssa.

### 4.2 Mallien tarkastelu

Nykymallin mukaisessa ilmastonmuutossäätelyssä olemassa oleva lainsäädäntö on jo läpäissyt perustuslakivaliokunnan kontrollin. Yksittäistilanteissa saattaa esiintyä jälkikäteisen valvonnan tarvetta. Muissa vaihtoehdoissa (1, 2 ja 2+) uusi ilmastolaki on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Uudesta ilmastolaista ei todennäköisesti perusoikeuksien osalta aiheudu ongelmia, jos sillä ohjataan viranomaisten suunnittelua, seurantaa ja raportointia. Ympäristöperusoikeus tukee kaikkien vaihtoehtojen mukaista ilmastolakia. Mikäli ilmastopuitelakiin (2+-vaihtoehto) kuitenkin otetaan olemassa olevaa aineellisoikeudellista säätelyä täydentävää yksityisten oikeuksiin vaikuttavaa säätelyä, on ilmastolakia arvioitava tarkemmin kaikkien perusoikeuksien valossa.

Britannian mallin valtuutussäännökset eivät sinällään sovi Suomen perustuslakijärjestelmään. Perustuslain (PeL 731/1999) 80 §:n mukaisesti ilmastonmuutossäätely on toteutettava laintasoisena etenkin, jos se vaikuttaa yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Näin voisi olla erityisesti

<sup>17</sup> Ks. esim. PeVL 21/1996 ja tarkemmin *K. Kokko* 2008: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, teoksessa M. Aarto – M. Vartiainen (toim.) *Oikeus kansainvälisessä maailmassa*. Lapin yliopisto (EDILEX), s. 317–318.

puitelakimallissa, ellei päädytä siihen, että ilmastolaki toimii ainoastaan puitteet asettavana lakina, jonka raportoidut tulokset yksityisten tahojen osalta toimeenpannaan olemassa olevilla ja uusilla erityislaeilla.

Mikäli ilmastolakiin otettaisiin mukaan kansalaisaloitteellisuuden kanavointi ja yleisön osallistuminen, edistäisivät ne PeL 20.2 §:ssä julkiselle vallalle asetettua aktiivista toimintavelvollisuutta, jonka mukaan jokaiselle on pyrittävä turvamaan mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Osallistuminen vahvistaisi ilmastosääntelyn legitimitettä kansalaisten keskuudessa, sillä tosiasiaassa osallistumisen nykytila vaihtelee eri säädösten osalta ja on näin epämääräinen. Nykymallin heikkous on, että se ei olekaan kaikilta osin linjassa ympäristöperusoikeudesta ilmenevän em. julkisen vallan toimintavelvollisuuden kanssa. Myös Britannian malli on tässä suhteessa epäselvä ja heikko, koska se sisältää selkeästi vain yritysten konsultoinnin.

Ilmastolakimallien yleisenä vahvuutena on, että ne selkiyttäisivät ja vahvistaisivat parlamentaarista kontrollia. Silloin ilmastopoliittiset selonteot eduskunnalle saisivat ilmastolaista nykyistä selkeämmän oikeusperustan.

Erityisesti sopeutumista silmällä pitäen olisi eri ilmastolakimalleissa otettava huomioon PeL 121 § koskien kuntien autonomiaa. Informaatio-ohjaus olisi tässä suhteessa ongelmatonta mutta, mikäli kunnille säädetään ilmastolaissa erityisiä velvollisuuksia, on niiden toteuttaminen arvioitava perustuslain valossa. Kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla ja mahdollisesti järjestettävä valtion rahoitusta kuntien ilmastomuutosta hillitseville ja siihen sopeuttaville toimille. Toisaalta olisi myös jätettävä tilaa kuntien vapaaehtoisille toimille.

## 5 ILMASTOLAIN SÄÄTÄMISVAIHTOEHDOT EU-OIKEUDEN NÄKÖKULMASTA

### 5.1 Yleistä

Euroopan unionista tehty sopimus (SEU) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) asettavat EU:n toiminnalle kehyksen ja toimivallan. EU:n toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti ja se käyttää toimivaltaansa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Euroopan unionin ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan SEUT 191 artiklan mukaan ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen, ihmisten terveyden suojeluun, luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön ja kansainvälisellä tasolla sellaisten toimenpiteiden edistämiseen, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, erityisesti ilmastonmuutoksen torjumiseen. Toiseksi unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Ympäristönsuojelun vaatimusten täyttämiseksi toteutettaviin yhdenmukaistamistoimenpiteisiin sisällytetään aiheellisissa tapauksissa suojalauseke, jonka nojalla jäsenvaltiot saavat, unionin valvontamenettelyn alaisina, toteuttaa muihin kuin taloudellisiin, ympäristöä koskeviin seikkoihin perustuvia väliaikaisia toimenpiteitä.

Varsinainen ympäristöpolitiikkaa koskeva toimivaltanormi on SEUT 192 artikla yhdessä 191 artiklan kanssa. Unionin toimivalta ympäristöpolitiikan alueella on jaettua toimivaltaa ja siinä sovelletaan toissijaisuusperiaatetta<sup>18</sup>. Jaetun toimivallan alueella jäsenvaltio voi säännellä asiasta, kunnes EU antaa sitä koskevan säädöksen. EU:n kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa unioni ja jäsenvaltiot toimivat

<sup>18</sup> Toissijaisuuden periaatteen mukaisesti EU toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan

1) jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan  
2) ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista.

jaetun toimivallan mukaisesti ja tekevät kukin toimivaltaansa kuuluvaa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa. Jaettu toimivalta ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvotella kansainvälisissä toimielimissä ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Suojatoimenpiteet, jotka on toteutettu 192 artiklan nojalla, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa perussopimusten kanssa ja niistä ilmoitetaan komissiolle (SEUT 193 artikla).

Maatalouden ja kalastuksen (SEUT 38–44 artiklat) ja energian (194 artikla) osalta unionilla ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta. Metsätalouden osalta unionilla ei ole nimenomaista toimivaltaa. Metsätalous toteutuu muiden politiikan sektoreiden kautta ja jäsenvaltioiden kansallisella politiikalla ja EU:sta tulee informaatio-ohjausta, esimerkiksi EU:n metsästrategian kautta. Metsätaloudessa on myös otettu käyttöön vapaaehtoiset sopimukset, joiden avulla pyritään estämään laittomia hakkuita.<sup>19</sup>

SEUT 194 artiklan mukaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus ja energian toimitusvarmuus unionissa sekä edistämään energiatehokkuutta, energiansäästöä, uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä ja energiaverkkojen yhteenliittämistä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säättävät tavallista lainsäätämisympäristöstä noudattaen tarpeellisista toimenpiteistä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista, ja ne hyväksytään, kun talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea on kuultu. Nämä toimenpiteet eivät vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eikä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Pääsääntöisesti energiapolitiikan alueella vaikuttaa siis oma toimivaltaperuste (SEUT 194 artikla), johon ympäristötakuu (SEUT 193 artikla) ei sovellu.

Käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja. Näistä muodostuu EU:n sekundäärioikeus. Asetus pätee yleisesti, on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

Direktiiveillä on tulkintavaikutus, jonka mukaan kansallista lakia on direktiivin tarkoitus ja sisältö huomioon ottaen tulkittava mahdollisimman yhdenmukaisesti direktiivin kanssa. EU-oikeuden ajallisen ulottuvuuden kannalta unionin oikeuden vastaisena on periaatteessa pidettävä myös kansallisten tuomioistuinten tulkintaa, joka vaarantaa vakavasti vasta voimaan tulevan ympäristödirektiivin tavoitteen.<sup>20</sup> Ilmastolain EU-oikeuden mukaisuutta arvioitaessa on siis otettava huomioon toisaalta EU:ssa voimassa oleva ja voimaan tuleva ilmastonmuutosta koskeva sekä primääri- että sekundääritason sääntely (liite 2), toisaalta ymmärrettävä, että jos ilmastolaki joltakin osin implementoisi direktiivejä, lakia voidaan tulkita myös direktiivien valossa.

## 5.2 Sopeutumista koskeva ohjaus EU:ssa

EU:n ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva sääntely on toistaiseksi luonteeltaan lähinnä informaatio-ohjausta. Sopeutumisen osalta EU:n tasolla ollaan jopa eräitä jäsenvaltioita jäljessä. Komission Vihreä kirja ilmestyi vuonna 2007. Siinä varmistetaan asianmukainen koordinaatio ja

<sup>19</sup> [Http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm).

<sup>20</sup> Ks. tarkemmin esimerkiksi K. Kokko 2011: Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä, Lakimies 3, s. 475–503, erityisesti s. 501.

ilmastonmuutoksen vaikutuksia käsittelevien politiikkojen tehokkuus sekä kasvua ja työllisyyttä koskevasta Lissabonin strategiasta saatavat edut. Sopeutumistoimien on oltava johdonmukaisia hillintätoimien kanssa ja päinvastoin.

Vuonna 2009 ilmestyi komission Valkoinen kirja<sup>21</sup>, joka esittelee Vihreään kirjaan<sup>22</sup>, sen jälkeiseen laajaan kuulemiseen ja myöhempiin tutkimuksiin pohjautuvan toimintakehityksen. Toimintakehitys täydentää jäsenvaltioiden toimia ja tukee laajempia kansainvälisiä pyrkimyksiä erityisesti kehitysmaissa ja sitä on tarkoitus kehittää, kun asiasta saadaan lisää tutkimustuloksia. Valkoisen kirjan tarkoituksena on vähentää haavoittuvuutta ilmastonmuutoksen vaikutuksille. Valkoiseen kirjaan sisältyy kolme alakohtaista asiakirjaa maataloudesta, terveydestä sekä vesihuollosta ja rannikko- ja merikysymyksistä. Valkoisen kirjan mukaan autonominen sopeutuminen ei ole optimaalista epävarmuuksien, puutteellisten tietojen ja taloudellisten rasitteiden vuoksi eikä sopeutumista siis voi jättää kansalaisten tai yritysten vastuulle. Alueellisen vaihtelun ja vakavuuden takia, useimmat sopeutumistoimet toteutetaan kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. EU:n rooli korostuu, kun vaikutukset ylittävät yksittäisten maiden rajat, mutta kansallinen ilmastolaki voisi mennä EU:n toimia pidemmälle alueellisen ja paikallisen sopeutumisen suhteen. Sopeutuminen edellyttää solidaarisuutta, jotta voidaan varmistaa, että eniten kärsivät alueet pystyvät toteuttamaan toimia.

Unionissa luodaan perustaa kattavan EU:n sopeutumisstrategian valmistelulle neljän eri keinon avulla: Ensinnäkin tietopohja pyritään muodostamaan mahdollisimman laajaksi muun muassa *Climate adapt* -portaalien avulla.<sup>23</sup> Toiseksi ympäristöpolitiikan läpäisyperiaatetta noudattaen sopeutumistoimet sisällytetään EU:n keskeisiin politiikkoihin, joiden osa-alueita ovat terveys- ja sosiaalipolitiikka, maa- ja metsätalous, biologinen monimuotoisuus, ekosysteemit ja vesi, rannikko- ja merialueet ja tuotantojärjestelmät sekä fyysinen infrastruktuuri. Näiden osalta etsitään vastauksia siihen, mitä vaikutuksia sopeutumistoimilla on, mitkä ovat toimien tai toimimatta jättämisen kustannukset ja mitä vaikutuksia toimilla on muille sektoreille. Kolmanneksi käytetään erilaisia keinoja tehokkuuden varmistamiseksi. Näiden keinojen avulla arvioidaan politiikkojen kustannukset, tutkitaan innovatiivisia rahoitustoimenpiteitä sopeutumisen rahoittamisessa, vakuutusten käyttöä rahoitustoimenpiteiden täydentämisessä ja niiden käyttö riskinjakamisvälineenä. Neljänneksi rohkaistaan jäsenvaltioita käyttämään päästöoikeuksien kaupan järjestelmän tuloja sopeutumiseen.

Sopeutumiseen liittyvä EU:n ilmastosääntely vaikuttaa jäsenvaltioihin usealla tavalla. Suurelta osin on kysymys niin sanotuista pehmeistä ohjauskeinoista, kuten informaatio-ohjaus, vapaaehtoiset sopimukset ja INTERREG-projektirahoitus. Sopeutumistoimien sisällyttäminen keskeisiin politiikkatoimiin johtaa myös tiukempaan sekundäärioikeuden tasoiseen sääntelyyn, esimerkkinä toimivat mm. vesipuite- ja tulvadirektiivi. Toistaiseksi ei ole tietoa siitä, miten Valkoisen kirjan toinen vaihe muuttaa tilannetta.

### 5.3 Mallien tarkastelu

Nykymallin mukainen ilmastonmuutossääntely sekä hillintää että sopeutumista koskien uusiutuu tosiasiallisesti EU-lähtöisesti ja sen tosiasiallinen implementointi tulee arvioitavaksi käytännön tilanteissa. Vuoden 2005 strategia toimii sopeutumisen osalta pitkälti mallina EU:n lähestymistavalle eikä tiukempaa sääntelyä ole luultavasti ainakaan heti tältä osin tulossa. Edellä sanottu kuitenkin osoittaa, että EU on ottamassa myös päästökauppasektorin ulkopuolella yhä aktiivisemmän roolin ja on

<sup>21</sup> Euroopan yhteisöjen komissio 2009: Valkoinen kirja - Ilmastonmuutokseen sopeutuminen: Kohti eurooppalaista toimintakehitystä, KOM(2009) 147 lopullinen.

<sup>22</sup> Euroopan yhteisöjen komissio 2007: Komission vihreä kirja neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Sopeutuminen ilmastonmuutokseen Euroopassa – vaihtoehdot EU:n toimille, KOM(2007) 354 lopullinen.

<sup>23</sup> <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>.

valmistautunut käyttämään esimerkiksi sopeutumisessa informaatio-ohjausta ja vapaaehtoisia keinoja tiukempia sääntelykeinoja. Toistaiseksi kuitenkin nykyiset ohjauskeinot säilyvät ja ne täydentävät kansallista sopeutumisstrategiaa. EU:n rahoitus on ollut tärkeä alueelliselle ja paikalliselle tasolle, joilla on tehty vapaaehtoisia sopeutumisstrategioita, ja tämä rahoitus on turvattava jatkossakin. Sopeutuminen ei kuitenkaan voi olla vain alueellista, koska esimerkiksi vakuutusjärjestelmä, tieliikenne ja maatalous ovat luonteeltaan kansallisia ja monin osin valtion ja EU:n ohjaamia. Nykymallin heikkous suhteessa EU-oikeuteen on siis sen passiivisuus. Nykymalli ei ole omiaan vahvistamaan Suomen aktiivista roolia EU:n ilmastopolitiikassa. Uhkana on myös ennakoimattomien hillintä ja sopeutumiskustannusten yllättävä lisääntyminen, jos EU:n toimiin ei ole vaikutettu ennalta ja ennakoitu riittävästi aktiivisella kansallisella ilmastopolitiikalla.

Britannian mallin lähtökohtana on pidettävä, että Iso-Britannia on periaatteessa jo testauttanut ilmastolakinsa EU-oikeuden mukaisuuden. Britannian ilmastolaisissa säännellään myös ilmastomuutokseen sopeutumista ja varautumista pidemmälle kuin muissa maissa. Ison-Britannian ilmastolain mukaan riskiarviointi on tehtävä joka viides vuosi ja raportointi joka toinen vuosi. Selvittämättä jää, kuinka mallin mukainen seuranta olisi erilaista Suomessa toteutettuna ja mikä olisi sen kattavuus ja vaikutus suhteessa EU-oikeuteen. Tämä malli joka tapauksessa vahvistaisi kansallisia toimia ja toisi sitä kautta aktiivisen otteen Suomelle jäsenvaltiona neuvoteltaessa EU:n ilmastopoliittisista toimista. Samalla EU:n toimia olisi helpompi ennakoita. Malli olisi siis myös mahdollisuus vahvistaa Suomen roolia EU:n ilmastopolitiikassa.

Sekä esiselvityksen mukaisessa mallissa (2-vaihtoehdossa) että puitelakimallissa (2+-vaihtoehdossa) olisi uuden sääntelyn EU-oikeuden mukaisuus arvioitava erityisesti SEUT:n mukaisten toimivaltaperusteiden ja olemassa olevan sekundäärioikeuden valossa (liite 2). Näistä vaihtoehtoista puitelakimallin mukainen ilmastolaki ottaisi paremmin huomioon EU-oikeuden implementointitarpeen tunnistamalla laajasti asiaan kuuluvan aineellisoikeudellisen sääntelyn. Ympäristötakuun puitteissa EU-sääntelyä tiukemmat määräykset ovat kansallisessa erityislainsäädännössä myös periaatteessa mahdollisia. Vaihtoehtojen mukaisissa ilmastolaeissa olisi huomattava myös EU:ssa käytetyt vapaaehtoiset toimet kuten laittomia metsähakkuita ehkäisevät vapaaehtoiset sopimukset (FLEGT). Ilmastolaeissa ei kuitenkaan olisi lähtökohtaisesti varsinaisia EU-oikeutta implementoivia säännöksiä, vaan ne sisältyisivät erityislakeihin. Poikkeuksena voisi kuitenkin olla puitelakimalli siltä osin, kun kansalliset erityislait puuttuvat. Tällöinkin suositus on, että EU-oikeutta implementoivat uudistukset tehtäisiin erityislaein, jotka vain linkitettäisiin puitelain suunnittelujärjestelmään.

Esiselvityksen mukaisesta ilmastolaista seuraisi velvollisuus laatia suunnitelma ja kertomus sekä tehdä seuranta. Laki voisi täsmentää tältä osin EU:n mahdollista tulevaa seuranta-asetusta. EU:n seuranta-asetusehdotuksen 16 artiklassa on säädetty jäsenvaltion velvollisuudesta toimittaa tiedot toteuttamistaan tai suunnittelemistaan toimista, joilla pyritään sopeutumaan ilmastomuutokseen, erityisesti kansallisista tai alueellisista sopeutumisstrategioista tai -toimenpiteistä. Tiedoissa on ilmoitettava kunkin sopeutumistoimenpiteen osalta päätavoite, välineen tyyppi, täytäntöönpanon tila sekä ilmastomuutoksen vaikutuksen tyyppi, kuten tulvat ja äärimmäiset sääilmiöt. Myös puitelakimalli voisi tukea tällaisen EU-asetuksen toimeenpanoa. Puitelakimalli kytkisi sopeutumiseen liittyviä näkökohtia myös esimerkiksi kansallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi ns. vesipuite- (2000/60/EY) ja tulvadirektiivit (2007/60/EY) ohjaavat jo tiettyjä sopeutumisen kannalta tärkeitä sektoreita.

Ilmastolain pitäisikin olla mallista riippumatta riittävän joustava, jotta se mukautuu EU- ja kansainvälisoikeudellisiin muutoksiin. EU-oikeuden osalta on huomattava että ympäristöpolitiikan lisäksi ilmastomuutokseen liittyviä säädöksiä on voitu antaa myös esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan (SEUT 38–44 artiklat) ja energiapolitiikan (SEUT 194 artikla) toimivaltaperusteilla. Myös erilaiset EU:n ja kolmansien maiden väliset vapaaehtoiset toimet, kuten laittomia metsänhakkuita ehkäisevät

metsätalouden sopimukset (FLEGT), saattavat olla relevantteja ilmastolain toimeenpanon kannalta. Uhan muodostaa siis lähinnä liian tiukka kansallinen sääntelykehys, joka ei kykene sopeutumaan muutoksiin. Ilmastolaki erityisesti puitelakimallissa vahvistaa EU:n ilmastopolitiikan koordinoitua implementointia aineellisoikeudellisten lakien kautta. Vaikeimmin ennustettava ilman perusteellisia lisäselvityksiä on tässä suhteessa Britannian malli. Myös esiselvityksen mallin suhde EU-oikeuteen jää suhteellisen heikoksi. Nykymalli olisi vaihtoehtoista passiivisin ja ilman kansallista sääntelykehystä lähinnä toteuttaisi EU:n ilmastopolitiikkaan perustuvia säädöksiä.

Ilmastolakimallien soveltamisala ei sikäli, kun se koskee kansallisten viranomaisten tekemää suunnittelua, inventointia, tilastointia, rekisteröintiä, raportointia ja viranomaistoimivallan järjestämistä, ole ongelmallinen EU-oikeuden valossa. Mikäli lakiin otettaisiin yksityisten toimia ohjaavia aineellisoikeudellisia säännöksiä, tilanne olisi kuitenkin arvioitava uudelleen.

## 6 ILMASTOLAIN OHJAUSPERIAATTEET

### 6.1 Yleistä

Ympäristöpolitiikan toimeenpanossa käytetään oikeudellisia periaatteita ja sääntöjä. Oikeusperiaatteet toimivat apuvälineenä lain valmistelussa ja soveltamisessa, esimerkiksi tulkittaessa joustavaa säännöstä. Oikeusperiaatteet ovat syntyneet kansainvälisestä, EU:n ja kansallisesta ympäristöoikeudesta. Kansallisessa ympäristöoikeudessa vakiintuneita periaatteita, jotka ilmentävät varautuvaa ja ennakoivaa lähestymistapaa, ovat kestävän kehityksen periaate, varovaisuusperiaate, ennaltaehkäisyn periaate, lähde- ja suojaperiaatteet, kestävän ja säästävän käytön periaatteet ja aiheuttamisperiaate.

Ohjausvaikutusta on myös ympäristöoikeuden periaatteilla, joiden sääntelyasema ei ole täysin vakiintunut oikeusperiaatteeksi. Ympäristöoikeudelliset ohjausperiaatteet saavat hallinnossa ja esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä punnintanormeina merkitystä ennen kaikkea silloin, kun ne on otettu osaksi lainsäädäntöä.<sup>24</sup>

### 6.2 Ohjausperiaatteet eri vaihtoehtoissa

Nykytilanteessa ilmastosääntelyyn vaikuttavat ohjausperiaatteet ovat sattumanvaraisia ja sijoittuvat erityislainsäädäntöön, esimerkiksi päästökauppalaisissa (311/2011) ei ole mainittu periaatteita, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteissa on edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä ja ympäristönsuojelulaisissa (86/2000) mainitaan useita periaatteita. Nykyisellään ohjausperiaatteiden käyttö on heikkoa ja epämääräistä, ja siitä puuttuu yhtenäisyys.

Ison-Britannian ilmastolakiin ei ole kirjoitettu erillistä pykälää periaatteista. Kestävän kehityksen periaate kuitenkin ohjaa lain tavoitteiden saavuttamista ja kestävä kehitys mainitaan laissa esimerkiksi seuraavissa kohdissa:

- Osa 1 Hiilitavoite ja budjetointi, pykälä 13: ministerille säädetään velvollisuus valmistella esityksiä (proposals) ja menettelytapoja (policies), jotka mahdollistavat hiilibudjettien saavuttamisen, ja näiden täytyy edistää kestävä kehitystä,
- Osa 4 Vaikutukset ja sopeutuminen ilmastoon, pykälä 58: sopeutumishjelmassa esitettyjen "ehdotusten ja menettelyjen" on edistettävä kestävä kehitystä.

<sup>24</sup> Ks. esimerkiksi *K. Kokko – L. Suvantola* 2010: Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio teoksessa *P. Rannikko – T. Määttä* (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimitteetti. Vastapaino, s. 198–200.

Lisäksi ilmastolain myötä tehtiin energialakiin (Energy Act 2004) lisäys, jonka mukaan vastaavan viranomaisen on edistettävä niitä uusiutuvia liikennepolttoaineita, joiden valmistus, jakelu tai käyttö edistää kestävästä kehitystä tai ympäristön suojelua tai parantamista yleensä.

Taloudellisten ohjauskeinojen suosiminen Ison-Britannian ilmastolaissa viittaa kustannustehokkuuden periaatteen painottamiseen.<sup>25</sup> Ison-Britannian ympäristöpolitiikkaan vaikuttavat luonnollisesti myös kansainvälisen ja EU-oikeuden periaatteet, kuten aiheuttamisperiaate ja ennalta varautumisen periaate. Tämän kaltaisen ilmastolain uhkana on se, että periaatteet eivät ole mukana laissa ja sitä kautta vaikuta punnintanormeina lakia soveltavassa päätöksenteossa.

Esiselvitysmallin lakiluonnoksessa ei ole pykälää vakiintuneista ohjausperiaatteista. Esiselvityksessä kyllä todetaan, että ilmastolain ensimmäisessä luvussa olisi mahdollista säätää myös yleisistä periaatteista, jotka eivät ole velvoittavia, mutta jotka kuvastaisivat yleisemmällä tasolla lain soveltamisessa huomioon otettavia seikkoja. Koska tämä esiselvityksessä sanottu tarkasti ottaen kuitenkin vesittää sen, kuinka oikeusperiaatteet on yleensä oikeusteoriassa ymmärretty oikeusnormeina<sup>26</sup>, on katsottava, että ne eivät ole esiselvityksessä sellaisia oikeus- tai edes ohjausperiaatteita, joita jäljempänä puitelakimallissa kuvataan.

Ohjausperiaatteiden puuttumista on pidettävä esiselvitysmallin heikkoutena. EU:ssa, muussa kansainvälisessä ja kansallisessa ympäristöpolitiikassa vakiintuneet ohjausperiaatteet olisi tärkeä ottaa osaksi ilmastolakia. Lakiin kirjatut periaatteet antaisivat omana yleissäännöksenä selkeästi päätöksenteolle suuntaa, kun ilmastolain joustavia erityissäännöksiä sovelletaan viranomaisissa, ja myös tilanteissa, joissa lain muut säännökset eivät anna viranomaisille selvää käyttäytymisohjetta.

Ilmastopaneeli pitää lausunnossaan ilmastolain keskeisenä lähtökohtana kestävästä kehitystä, jonka kantavana ajatuksena on ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttäminen viemättä tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta. Periaatteella on ainakin kolme ulottuvuutta, nimittäin taloudellinen, sosiaalinen mukaan lukien kulttuurinen ja ekologinen kestävyys. Kaksi ensimmäistä eivät ole mahdollisia ilman kolmatta. Ilmastonmuutoksen torjunta saattaa merkitä esimerkiksi energiapuun laajamittaista hyödyntämistä. Kantojen kerääminen metsästä ja yksipuolinen energiapuun kasvattaminen eivät kuitenkaan välttämättä ole ekologisesti kestäviä biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen tai ekosysteemin hiilitaseen näkökulmasta. Näin kyseessä oleva periaate auttaa myös tasapainottamaan erilaisia ympäristöä suojelevia tavoitteita suhteessa toisiinsa.

Kestävään kehitykseen liittyy myös uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön periaate, jonka mukaan uusiutuvia luonnonvaroja ei tule käyttää yli niiden uusiutumiskyvyn, kun ottaa huomioon kaikki kilpailevat tai rinnakkaiset käyttövaihtoehdot. Uusiutuvia luonnonvaroja ja uusiutumattomia luonnonvaroja koskee myös säästävän käytön periaate, jonka mukaisesti on pyrittävä energia- ja materiaalitehokkuuteen ja lisäksi ensisijaisesti käyttämään uusiutuvia luonnonvaroja. Luonnonvarojen merkittävään lisäkäyttöön tähtäävien toimenpiteiden vaikutuksia tulisi yleisesti ottaen arvioida ennaltaehkäisyn periaatteen valossa kokonaisvaltaisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyissä, jolloin mukana arvioinnissa olisi suunnitelma-/hankevaihtoehto, jossa toimenpidettä ei suoriteta tai toiminta jatkuu olemassa olevalta pohjalta.

<sup>25</sup> Ks. VN:n kanslia, Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään, 16/2008, s. 14.

<sup>26</sup> Ks. esimerkiksi K. Tuori 2002: Critical legal positivism. Aldershot, s. 178–179 ja J. Karhu 2005: Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi teoksessa J. Tala - K. Wikström (toim.): Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto, s. 30



Kestävän kehityksen päämäärään liittyy läheisesti sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)<sup>27</sup> ilmaistu läpäisyperiaate: ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi (SEUT 11 artikla). Läpäisyperiaate on vahvistettu hieman toisin sanoin myös EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklassa. Läpäisyperiaate näkyy esimerkiksi edellä jaksossa 5.2 kuvatussa EU:n sopeutumistoimien suunnittelussa.

Myös SEUT 192 artiklassa ilmaistuille 1) ennalta varautumisen periaatteelle sekä 2) periaatteille, joiden mukaan 2a) ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, 2b) ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja 2c) saastuttajan olisi maksettava, pitäisi antaa keskeinen rooli ilmastolaissa. Nämä EU-oikeudelliset periaatteet ohjaavat toisaalta kasvihuonekaasujen päästöjen ennalta ehkäisyyn ja torjumiseen lähteellä, toisaalta esimerkiksi ennalta varautuminen ns. varovaisuusperiaatteena sopeutumistoimiin tilanteissa, joissa ei ole vielä täyttä tieteellistä näyttöä ilmastonmuutoksen seurauksista.<sup>28</sup> Jälkimmäinen ns. aiheuttamisperiaate ohjaa ilmastonmuutoksen ulkoiskustannuksia niiden aiheuttajille niin, että ilmastolakiin liittyvistä viranomaistoimista ei esimerkiksi synny EU:ssa kiellettyä kilpailua vääristävää SEUT 107 artiklassa tarkoitettua kansallista tukea. Lisäksi kasvihuonekaasupäästöjen alentamisen kustannukset olisi aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ensisijaisesti päästöjä aiheuttavien toimijoiden kannettava.

Puitelakiin (2+-vaihtoehto) otettaisiin keskeiset ympäristöoikeuden ohjausperiaatteet ja siinä voisi myös harkita näiden periaatteiden määrittelemistä täsmällisemmin pitäen silmällä nimenomaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista. Esimerkiksi säästävän käytön periaate, joka ohjaa uusiutumattomien luonnonvarojen harkittuun ja säästeliääseen käyttöön, pitäisi ulottaa koskemaan myös uusiutuvia luonnonvaroja. Puitelakimallin vahvuutena olisivat lakiin kirjatut ympäristöoikeuden ohjausperiaatteet, jotka tukisivat sen soveltamisalaa kuuluvaa päätöksentekoa viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

## 7 ILMASTOLAIN MÄÄRITELMÄT

Nykytilanteessa ilmastosääntelyssä käytetyt määritelmät ovat jäsentymättömiä ja osin epämääräisiä. Niitä myös käytetään eri tavoin eri yhteyksissä. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumista ja varautumista käytetään rinnakkain ja myös esiselvityksen mukaisessa ilmastolaissa tämä heikkous toistuu. Sopeutumista voisi esimerkiksi käyttää pääkäsitteenä, jota ennalta varautuminen em. periaatteen mukaisesti joissakin tilanteissa täydentää. Ison-Britannian ilmastolain määritelmät taas eivät sovi automaattisesti suomalaiseen käsitteistöön.

Esiselvityksen mallin mukaisessa ilmastolaissa olisi tarpeellista säätää erikseen laissa käytettävien käsitteiden määritelmistä (2 luku). Tällaiset määritelmät ovat myös puitelakimallissa tarpeen ja kiinnittävät samalla huomiota siihen, että ilmastolain suunnittelu-, inventointi- ja raportointijärjestelmän pitäisi kyetä vastaamaan sekä kansainvälisellä tasolla että EU-tasolla tapahtuvaan inventointiin. Määritelmien pitäisi siis mukautua erilaisiin inventointijärjestelmiin ja olla mahdollisimman yhtenäisiä erityisesti EU-oikeudellisten määritelmien kanssa.

Eri ilmastolakimalleissa mahdollisuutena olisi kirjata uusiin säädöksiin tarvittavat selkeät määritelmät, muuten uhkana on käsitteiden epämääräisyys ja sellaisten määritelmien käyttö, jotka eivät sovellu kansainväliseen ja EU:n toiminnan puitteisiin. Määritelmien olisi selkeyden vuoksi oltava riittävän yksiselitteisiä. Niiden vahvuus punnitaan viime kädessä erilaisissa lainsoveltamistilanteissa käytännössä.

<sup>27</sup> EUVL 30.3.2010 C 83/47.

<sup>28</sup> Euroopan yhteisöjen komissio 2000: Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta, KOM(2000)1 lopullinen.

## 8 ILMASTOLAIN SÄÄNTELYKEINOT

### 8.1 Yleistä

Sääntelykeinoilla ymmärretään muun muassa niitä informaation pohjautuvan, taloudellisen ja oikeudellishallinnollisen ohjauksen keinoja, joilla pyritään tavoiteltuun sääntelyn päämäärään. Ilmastolaissa mallista riippumatta keskeiset keinot perustuvat informaation hankkimiseen ja sen avulla tapahtuvaan viranomaistoiminnan ohjaamiseen. Ilmastolain keinot ovat näin ollen keskeisesti viranomaistoimintaa ohjaavia, ja niillä on ajateltu olevan korkeintaan välillistä vaikutusta yksityisiin henkilöihin. Tällaisessa sääntelymallissa myönteistä on viranomaissuunnittelun ja -toimien yhtenäistyminen ja ilmastomuutosta koskevan suunnittelun läpinäkyvyyden lisääntyminen.

Puitelakimallissa on jätetty periaatteellinen mahdollisuus ohjata yksityisiä tahoja tilanteissa, joissa muuta aineellisoikeudellista sääntelyä ei ole annettu. Yhtenäisyyden vuoksi olisi kuitenkin selkeämpää näissä tilanteissa säätää erillislaki täydentämään ilmastopuitelain viranomaisia ohjaavia sääntelykeinoja, jolloin uusi erillislaki sisältäisi yksityisten oikeuteen vaikuttavan aineellisoikeudellisen sääntelyn ja siihen kuuluvat keinot.

Sääntelykeinojen osalta on huomattava myös eri sääntelytasot (kansainvälinen, EU, kansallinen, maakunnallinen ja kunnallinen). Ilmastopolitiikkaan liittyvät sääntelykeinot ovat usein hajallaan eri säädöksissä kansallisella ja EU-tasolla.

Nykyisiä ympäristöoikeuden sääntelykeinoja voidaan osin arvioida kustannustehottomiksi. Suomessa laajalti käytetty hallinnollinen ohjaus tulee monissa tapauksissa kalliiksi. Hallinnollisen ohjauksen suosiminen kertoo haluttomuudesta hyödyntää hintajärjestelmää ympäristölliseen suuntaan muuttavia taloudellisia ohjauskeinoja. Taloudellista, teknologiasta riippumatonta ohjausta voi perustella usealla seikalla. Se on kustannustehokas ohjauskeino, koska se siirtää toimenpiteen valinnan toimijalle, jolla on parhaat tiedot eri toimenpiteiden tehokkuudesta ja kustannuksista. Siten se minimoi myös yhteiskunnan kustannukset tehokkaasti ja synnyttää suurempaa kannattavuutta ympäristöä säästäviin investointeihin ja teknologiseen kehittämiseen. Taloudellinen ohjaus soveltuu hyvin esimerkiksi kaiken pistekuormituksen rajoittamiseen. Uudet järjestelmät, kuten ympäristölliset tarjouskilpailut voisivat olla toimivia sääntelykeinoja ilmastolakia tukevassa erityissääntelyssä.

### 8.2 Nykymalli

Ilmastosääntelyn kannalta nykymallissa sääntelystrategiat, kuten Ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia ja Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, ovat keskeisellä sijalla. Sääntelykeinoja niiden toimenpanemiseksi on voimassa olevassa kansallisessa (liite 1) ja EU:n lainsäädännössä (liite 2) ja niitä voidaan antaa lisää lainsäädäntöä uudistettaessa. Edellä jaksossa 2.2 kuvatut sopeutumisstrategian toimeenpano-ongelmat viittaavat nykymallin sääntelykeinojen heikkouksiin erityisesti sopeutumisen alueella.

Vuoden 2008 Ilmasto- ja energiastrategian mukaan tavoitetilan saavuttamiseksi voidaan käyttää erilaisia ohjauskeinoja, kuten normiohjausta (lainsäädännöllä asetetaan puitteet, joissa tulee toimia), veroja (mukaan lukien verotuet ja verotuksen suuntaaminen) sekä veronluonteisia, julkisoikeudellisia ja rangaistuksenluonteisia maksuja ja palvelumaksuja sekä palvelujen kehittämistä (joko valtion omana työnä, ostopalveluna tai kokonaan ulkoistettuna palveluna). Lisäksi ohjauskeinona voidaan käyttää 1) rahoituksen suuntaamista valtion ja kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, 2) valtion ja EU:n tukia elinkeinoelämälle (ml. maa- ja metsätilat), yhteisöille ja kotitalouksille, 3) kuntien, kuntayhtymien ja

kuntien kehitysyhtiöiden tukia yrityksille ja kotitalouksille sekä 4) tiedon tuottamista ja jakelua. Useimpien näiden keinojen käyttöönotto edellyttää kuitenkin tosiasiaa lakitasoisten säädösten antamista ja aiheuttamisperiaatteen huomioon ottamista. Kansallisessa sopeutumisstrategiassa lähtökohtana on toimialakohtainen sopeutuminen.

Vahvin sääntelykeino on nykymallissa luonnollisesti päästökauppa, mutta tällä hetkellä sen ohjaavuutta rajoittavat muut, päällekkäiset sääntelykeinot, kuten uusiutuvan energian tuet, jotka ovat syöneet päästökaupan potentiaalia. Nykyinen ilmastopaneeli täydentää toiminnallaan informaatio-ohjausta.

### 8.3 Britannian malli

Ison-Britannian ilmastolaissa (Climate Change Act 2008, myöh. CCA) ei yksityiskohtaisella tasolla identifioida niitä ohjauskeinoja, joilla hiilibudjettien asettamat velvoitteet saavutetaan.<sup>29</sup> Ilmastomuutoskomitean tehtäviin kuuluu myös auttaa erilaisten ohjauskeinojen ja niiden kohteiden identifioinnissa. Käytettävissä olevien ohjauskeinojen kirjo voi olla hyvinkin laaja, eikä näistä keinoista välttämättä voi säätää samassa yhteydessä päästövähennysvelvoitteiden kanssa. Ison-Britannian ilmastolaissa tämä kysymys on ratkaistu niin, että ohjauskeinoista säätäminen on delegoidulla lainsäädäntövallalla siirretty halutuille tahoille.

Päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi CCA:ssa on kuitenkin luotu perusteet ohjauskeinojen käytölle, etenkin taloudellisille ohjauskeinoille. Vasta ohjauskeinojen avulla tavoitteet konkretisoituvat ja kohdistuvat itse päästölähteisiin. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää päästölähteisiin ja nieluihin kohdistuvien sääntelykeinojen käyttämistä, ja kansallinen määrällinen päästövähennystavoite pitää tarkemmalla sääntelyllä kohdistaa eri päästölähteisiin ja nieluihin. CCA sisältää valtuussäännöksiä täydentävien normien säätämisestä ja ohjauskeinojen käyttöönotosta.

CCA siis suosittaa taloudellisia ohjauskeinoja, eritoten päästökauppaa. Päästökaupalla laissa tarkoitetaan sekä markkinamekanismeja, joissa tietyille suorilla tai epäsuorilla päästöjä aiheuttaville tahoille asetetaan päästökatto, että mekanismeja, jotka kannustavat suorilla tai epäsuorilla päästölähteitä vähentämään päästöjään tai lisäämään kasvihuonekaasujen hiilinielua. Taloudellisten ohjauskeinojen uskotaan olevan kustannustehokas tapa toteuttaa päästövähennyksiä, eli ne minimoivat yhteiskunnalle päästöjen vähentämisestä koituvat kustannukset – tai kääntäen tuottavat suurimman mahdollisen päästövähennyksen annetuilla suojelukustannuksilla. CCA ei sisällä velvollisuutta päästökaupan käyttöönotolle. Päästökauppajärjestelmän käyttöönotosta päätetään ministeritasolla ja päästökaupasta voidaan säätää asetuksella. Vaikka päätäntävalta päästökaupan käyttöönotosta on delegoitu, ei itse päästökauppajärjestelmän muotoilussa ole delegoitu rajoittamatonta valtaa. CCA:ssa on säädetty päästökaupan reunaehdoista, eli siitä, mitä asetuksella voidaan säätää ja mistä asetuksella pitää säätää.

Muiden markkinamekanismien osalta voidaan todeta, että CCA:han sisältyy myös säännöksiä jätteiden vähentämiseksi ja kierrättämiseksi ja vaatimuksia uusiutuvien liikennepolttoaineiden käytölle. Jätteiden määrän vähentämiseksi ja kierrättämisen edistämiseksi CCA:ssa on luotu puitteet kannustinmekanismien käyttämiseksi kotitalousjätteiden määrän vähentämiseksi ja kierrätyksen edistämiseksi. Liikennepolttoaineiden osalta on mahdollistettu velvollisuus polttoaineen toimittajalle osoittaa, että tiettyä ajanjaksona tietty osuus kyseisen toimittajan Isoon-Britanniaan toimittamasta liikennepolttoaineesta on ollut peräisin uusiutuvista lähteistä.

<sup>29</sup> Tässä jaksossa hyödynnetään lähteinä myös julkaisuja *Hollo, Erkki ym.* 2011: Ilmasto-oikeus, Talentum, ja *VN:n kanslia* 16/2008: Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään.

CCA perustuu eräänlaiseen puitelakiajatteluun, jonka tarkoituksena on mahdollistaa säännösten muuttaminen mahdollisimman joustavasti vastaamaan ilmastotieteen ja -oikeuden odotettavissa olevia muutoksia. Joustavuus on CCA:ssa toteutettu lainsäädäntövallan delegoinnilla ja käyttämällä eräänlaista yksinkertaistettua lainsäädäntömenettelyä, jollaista Suomen perustuslaki (PeL) ei sinällään tunne.

PeL 80 §:n asetuksenantovalta mahdollistaa tietyssä mittakaavassa CCA:ta muistuttavan lain pohjalta tarkempien ja yksityiskohtaisempien säännösten asettamisen. PeL 20.1 §:n vastuusäännöksestä ei voida myöskään suoraan johtaa yksityiseen tahoon kohdistuvia velvollisuuksia, vaan sellaiset vastuut on toteutettava tavanomaisella lailla. Ilmastolakia voidaan kuitenkin perustella kyseisellä perusoikeussäännöksellä ja siinä viitatuissa erityislaissa voidaan edelleen täsmentää vastuun sisältöä (esim. MRL 132/1999).

Britannian mallin mukaisten sääntelykeinojen toimivuus pitäisi arvioida tarkemmin suomalaisen oikeuskulttuurin valossa. Tämä malli on vahvasti sidottu myös paikalliseen poliittiseen toimintakulttuuriin ja mallin mukaisen ilmastolain suora siirtäminen Suomeen aiheuttaisi riskin ja uhan, että kyseinen sääntely ei toimisi käytännössä Suomessa. Britannian mallissa on kuitenkin eräitä vahvuuksia, kuten taloudellisten ohjauskeinojen ennakkoluuloton käyttö ilmastolain yhteydessä ja sopeutumisen riskianalysit. Mahdollisuutena olisikin ottaa oppia Isosta-Britanniasta ja omaksua Suomeen uusia sääntelytapoja ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen.

## 8.4 Esiselvityksen malli

Esiselvityksessä on kartoitettu ilmastomuutokseen liittyviä ns. EU:n taakanjakosopimuksen (06/2009/EY) ei-päästökauppasektorin politiikkatoimia, joita ovat 1) energian tuottaminen (polttoaineen polttaminen, polttoaineiden hajapäästöt), 2) teollinen tuotanto, 3) liuottimien ja muiden tuotteiden käyttö, 4) maatalous ja 5) jätteet. Sen sijaan itse ilmastolakimallissa on mainittu vain energian säästäminen ja energiatehokkuus sekä uusiutuvat energiamuodot. Esiselvityksen kaltaisen ilmastolain heikkoutena on, että siitä puuttuvat konkreettiset keinot lain tavoitteiden toimeenpanemiseksi yksityisellä sektorilla. Siinä ei myöskään ole linkitystä aineellisoikeudellisiin erityissäännöksiin muissa laeissa. Vaikka sellainen ilmastolaki kokoaisi yhteen ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista koskevaa informaatio-ohjausta, se voi myös mahdollisesti lisätä taloudellisen ja oikeudellis-hallinnollisen ilmastosääntelyn hajanaisuutta, ellei ilmastomuutosta koskevia aineellisoikeudellisia erityislakeja kytkeä jollakin tavoin ilmastolain raportointi-, arviointi- ja seurantajärjestelmään. Esiselvityksessä yhteys kyseessä olevaan kansalliseen ja EU:sta tulevaan erityissääntelyyn jää ohueksi. Ilmastopaneeli katsoikin lausunnossaan, että erityisesti tähän puoleen olisi kiinnitettävä systemaattisella jatkokartoituksella huomiota. Esiselvityksessä vahvuutena on suunnittelu- ja seurantajärjestelmän kehittäminen Suomen oloihin sopivaksi ja myös sääntelykeinoihin kuuluva osallistuminen. Sen sijaan sääntelyn vaikuttavuuden näkökulmasta edellä kuvattua linkityksen puuttumista on pidettävä mallin heikkoutena.

Raportointi- ja arviointijärjestelmän ohella olisi paneuduttava myös siihen, miten siinä laadittavat asiakirjat suhteutuvat olemassa oleviin, vaikkapa maankäyttöä ohjaaviin, suunnitelmiin. Täsmentäen jälkimmäistä seikkaa voidaan kysyä, voisiko esimerkiksi mahdollisesti ilmastolain perusteella jatkossa laadittavien kansallisten sopeutumisstrategioiden toimeenpano tapahtua vielä nykyistä selkeämmin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) 24 §:ssä näillä tavoitteilla on seuraavanlainen ohjausvaikutus:

Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.

Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Vastaavanlainen ohjausvaikutus on annettu myös maakunta- ja yleiskaavoille.<sup>30</sup> Kun ilmastolain informaatio-ohjauksen keinoja eritellään esimerkiksi strategioina, päästökehitysarvioina ja ilmastotoimenpideohjelmina, olisi siis samalla pohdittava, millainen viranomaistoimintaan kohdistuva ohjausvaikutus niille annetaan. Esiselvityksen mallia voidaan kehittää tältä osin ja se on siten eräs mahdollisuus sääntelykeinotasolla ilmastolain pohjaksi. Uhkana on, että ellei mallin mukaista seurantaa ja suunnittelua linkitetä riittävästi muuhun aineellisoikeudelliseen sääntelyyn, käytännön hallinnossa aiheutuu päällekkäisestä sääntelystä tehottomuutta ja siten ylimääräisiä kustannuksia samalla, kun ilmastolain vaikuttavuus edellä kuvatuin tavoin heikkenee.

## 8.5 Puitelakimalli

Tässä mallissa ilmastolaki olisi puitelaki, johon vietäisiin keskeiset ilmastomuutosta koskevat asiat. Keskeisinä sääntelykeinoina puitelaissa olisivat esiselvityksen mukaiset suunnittelu- ja seurantajärjestelmät. Laissa olisi ennen kaikkea näitä sääntelykeinoja koskevat ja niitä tarkentavat asetuksenantovaltuudet.

Perustuslain mukaiset yksityisiä tahoja koskevat asetuksenantovaltuudet olisivat lähtökohtaisesti erillislajeissa, joissa olisivat myös yksityisiä ohjaavat sääntelykeinot. Puitelakimallissa voitaisiin ilmastolakiin periaatteessa lisätä muualta puuttuvat, esimerkiksi ilmastomuutokseen sopeutumista ohjaavat, aineellisoikeudelliset säännökset, joilla on vaikutusta yksityiseen sektoriin. Tämä ei ole kuitenkaan suositeltavin vaihtoehto, koska siitä voi aiheutua vältettävissä oleva uhka ilmastolain hyväksyttävyydelle mm. elinkeinoelämän puolelta. Selkein vaihtoehto olisikin ottaa yksityiseen sektoriin vaikuttavat keinot uuteen erillislakiin tai muuttaa soveltuvilta osin vanhoja erillislakeja. Samalla siirtyisivät perusoikeuskysymykset ennen kaikkea näiden erillislakien valmisteluun ja erillislait olisivat myös EU-säädösten ensisijainen implementointi tapa. Ilmastolaki säilyisi näin meneteltäessä puhtaasti julkista hallintoa ohjaavana lakina ja sisältäisi silloin ainoastaan eri luvuissa viittaukset eri politiikkatoimien sektoreille ja erillislakeihin ja mahdollisesti niiden asiaankuuluviin säännöksiin. Lakiryhmä tunnisti ainakin seuraavat ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvät ilmastolain kannalta relevantit sektorit:

- 1) Päästökauppa,
- 2) Päästökaupan ulkopuolinen liikenne ja ajoneuvot,
- 3) Maa- ja metsätalous,
- 4) Jätehuolto,
- 5) Rakentaminen ja maankäytönsuunnittelu,
- 6) Päästökauppaan kuulumaton energian tuotanto,
- 7) Energiatehokkuus,
- 8) Uusiutuva energia,
- 9) Materiaalitehokkuus,
- 10) Hiilinielut,
- 11) Sopeutuminen,
- 12) Fluoratut kasvihuonekaasut ja
- 13) Muut ennakoimattomat tekijät.

<sup>30</sup> Ks. tarkemmin MRL 32 ja 42 §.

Puitelakimallissa ilmastopaneeli olisi riippumaton tieteellinen ja neuvoa-antava elin, jolla olisi oma sihteeri. Paneeli tukisi informaation tuottamista ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta sekä tarvittavasta sääntelystä. Paneelin lisäksi informaatiota suunnitteluun ja seurantaan tulisi yleisöltä, sillä laki sisältäisi säännökset yleisön osallistumisesta ja mahdollisen kytkennän viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin (200/2005). Yleisö tarkoittaa tässä yhtä tai useampaa ihmistä tai esimerkiksi yrityksiä ja yhdistyksiä, tai niiden yhteenliittymiä. Se voi siis olla myös järjestö tai ryhmä. Paneelin ja yleisön tuottama informaatio parantaisi todennäköisesti paitsi tiedon määrää viranomaisten päätöksenteossa myös tiedon laatua. Tämä on siis nähtävä mahdollisuutena nykyistä parempaan ilmastopolitiikkaan, ja se vahvistaisi myös kansallisen ilmastopolitiikan legitimitettä.

Ympäristösääntelyn yleisenä haasteena on epäsymmetrinen informaatio, joka ilmenee kahdessa muodossa: joko yhteiskunta ei tiedä kaikkia niitä toimia, jotka tosiasiallisesti määrittävät toteutuvat päästöt, tai yhteiskunta tietää päästöt mutta ei niitä kustannuksia, joilla kukin päästö taso tuotetaan. Ilmastolain suhteen on syytä korostaa jatkuvan tietopohjan parantamisen, seurantajärjestelmien kehittämisen ja informaatio-ongelmat ylittävien ohjausekeinojen valinnan tärkeyttä lain toimivuuden turvaamiseksi.

Tämän mallin ilmastolain mukaan viranomaisia koskisi yleinen velvollisuus alueiden käyttöä koskevia ja muita toimivaltaansa kuuluvia toimenpiteitä suunnitellessaan ja niistä päättäessään ottaa huomioon toimenpideohjelmat, pyrkiä edistämään niiden toteuttamista ja katsoa, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Lisäksi laissa säädettäisiin linkeistä erityisiin sektorikohtaisiin sääntelykeinoihin, kuten päästökauppaan. Esimerkiksi päästökaupassa koko sektorin yhteinen kasvihuonekaasujen vähennysvaatimus toteutettaisiin ilmastolain säätämisen jälkeenkin markkinaperusteisesti ja ilmastolain mukainen toimenpideohjelma toimeenpantaisiin päästökaupasektorilla päästökauppalain ja -asetuksen nojalla ottaen huomioon kansainvälinen oikeus<sup>31</sup> ja EU:n päästökauppaa koskevat direktiivit (liite 2). Koordinoivana viranomaisena olisi valtioneuvosto (mahdollisesti sen kanslia), mutta sektorikohtaisesti eri luvuissa säädettäisiin myös vastuullisista toimenpideohjelman toimeenpanevista viranomaisista. Ilmastolain puitelakiluonnetta ajatellen, siihen voisi harkita sisällytettäväksi laadittavien asiakirjojen sisältöä täsmentäviä pykälä strategioiden, toimenpideohjelmien jne. luonteen ja/tai piirteiden terävöittämiseksi. Lakia säädettäessä sääntelykeinojen valintaa tulisi ohjata sekä kustannustehokkuuden että vaikuttavuuden periaatteet, jotta sääntelyavoitteet saavutettaisiin kokonaisuutena arvioiden mahdollisimman tehokkaasti.

Puitelakimallin sääntelykeinot tarjoavat mahdollisuuden parantaa etenkin ilmastopoliittista informaatio-ohjausta. Muihin aineellisoikeudellisiin erillislakeihin linkittäen ilmastolain vaikuttavuutta on mahdollista lisätä myös muilla sääntelykeinoilla. Ilmastolain vahvuutena on myös parlamentaarinen osallistuminen ja näin ollen yleisesti demokratiafunktion vahvistuminen kansallisessa ilmastopolitiikassa. Uhkana on sääntelykeinojen kustannustehottomuus hallinnossa, jos mahdollisia sääntelykeinojen päällekkäisyyksiä ja ristiriitoja ei samalla pureta erillislakien aineellisoikeudellisesta sääntelystä. Heikkous tässä mallissa voi syntyä siitä, että uusi suunnittelujärjestelmä toimenpideohjelmineen ei tunnista ja anna riittävästi tilaa kuntien ja yksityisten tahojen vapaaehtoisille toimille ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa.

---

<sup>31</sup> Esim. ns. Kioton pöytäkirja ja sen mahdollinen jatko.

## 9 ERITYISESTI SUUNNITTELU- JA SEURANTAJÄRJESTELMISTÄ

Nykyisin ilmastosäätelyssä käytetään siis säätelykeinoina strategioita, joiden toimivuus on päästökauppasektoria lukuun ottamatta heikkoa. Säätelykeinot eivät ole jäsenyneyttä esimerkiksi tavoitteiden suhteen. Esiselvityksessä muotoiltu suunnittelu- ja seurantajärjestelmä avaa mahdollisuuden säätelykeinojen kehittämiseksi. Puitelakimallissa suunnittelu- ja seurantajärjestelmän yhteys muuhun aineellisoikeudelliseen säätelyyn rakennettaisiin vielä paremmin. Ilmastolain myötä mallista riippumatta Suomen viranomaisten ilmastomuutosta koskeva tietoperusta lisääntyisi ja sitä kautta neuvotteluasema EU:ssa paranisi niin, että voitaisiin vaikuttaa aiempaa paremmin EU:n yhteiseen ilmastopolitiikkaan ja siinä käytettäviin säätelykeinoihin, mikä on nähtävä merkittävänä mahdollisuutena. Erityisesti puitelakimallin vahvuus on, että se vahvistaisi aineellisoikeudellisen lainsäädännön kokonaisvaltaista tunnistamista ja huomioon ottamista eri viranomaisissa. Sopeutumisen osalta kaikissa malleissa on tärkeänä mahdollisuutena tunnistaa vapaaehtoisen toiminnan merkitys.

Esiselvityksessä (2) ja puitelakimallissa (2+) puhutaan toimenpideohjelmista. Ympäristölliset toimenpideohjelmat asettavat yleensä sektorikohtaiset tavoitteet ja määrittävät jotain niiden saavuttamiskeinoista. Toimenpideohjelmien sektorikohtaisuuden ongelmana on, että ne eivät välttämättä noudata kustannustehokkuuden periaatetta, mutta niiden voima on hallinnollinen selkeys toimeenpanossa. Sektorikohtaisuuden puutteita voidaan korjata valtioneuvoston koordinoinnilla. Ideaalisesti toimenpideohjelma määrittää käytettävissä olevat säätely-/ohjauskeinot ja määrittää ne säätelytavoitteen mukaisesti. Todellisuudessa ohjauskeinot ovat toisinaan mukana toimenpideohjelmissa, esimerkiksi uusiutuvan energian osalta, ja toisinaan eivät, kuten vesipuitelakimallissa osoittaa. Puitelakimallin toimenpideohjelma onkin väline, joka toimii ilmastopolitiikan tavoitteita asettavan säätelystrategian ja konkreettisen hallintotoiminnan välissä. Se on eräänlainen suunnitteluväline ilmastopolitiikan toimeenpanossa, ja sen toimeenpanoa täydentävät muut säätelykeinot, kuten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kaavat.

Esiselvityksen mallissa on luonnosteltu ilmastolain 5 luvun 1 §:ään seuraavanlaista säännöstä ilmastopoliittisten strategioiden, päästökehitysarvioiden ja ilmastotoimenpideohjelmien laatimisvelvollisuudesta:

Tämän lain mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi valtioneuvoston tulee joka neljäs vuosi laatia ilmastopoliittinen strategia.

Valtioneuvoston on niin ikään joka neljäs vuosi laadittava kasvihuonekaasujen vähentämiseksi päästökauppasektoriin kuulumattomia aloja koskevia päästökehitysarvioita ja ilmastotoimenpideohjelmaa. Päästökehitysarviot ja ilmastotoimenpideohjelmat on esitettävä pitkälle ajanjaksolle, jonka tulee kattaa esittämistä seuraavat viisi vuotta/ kahtakymmentä (15/20) vuotta ja keskipitkälle ajanjaksolle, jonka tulee kattaa esittämistä seuraavat neljä (4) vuotta.

Päästökehitysarviot ja ilmastotoimenpideohjelmat voidaan sisällyttää ilmastopoliittiseen strategiaan, mutta valtioneuvoston tulee tehdä niistä erillinen päätös.

(Valtioneuvoston voi muuttaa tai täydentää ilmastopoliittista strategiaa tai päästökehitysarvioita tahi ilmastotoimenpideohjelmaa 1 ja 2 momentissa säädettyjen määräaajoista huolimatta.)

Valtioneuvoston tulee laatia ensimmäinen strategia sekä päästökehitysarvio- ja ohjelma X vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta. (tämä voi olla myös voimaantulosäätelyssä)

Ilmastopoliittinen strategia olisi ymmärrettävä ilmastolain tavoitteita konkretisoivana informaatio-ohjauksen välineenä, joka suuntaa uusien tieteelliseen tietoon perustuvien päästökehitysarvioiden pohjalta ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimenpiteitä viranomaistoiminnassa. Ilmastostrategian tulisi kattaa ei-päästökauppasektorin lisäksi päästöarviot myös päästökauppasektorista, vaikka strategia käsittelee päästökauppasektoria pienemmällä painolla kuin ei-päästökauppasektoria. Strategiassa tulisi käsitellä myös ns. nielusektoria. Viranomaisia koskevat toimenpiteet koottaisiin varsinaisesti valtioneuvoston hyväksymään toimenpideohjelmaan. Toimenpideohjelma tulisi arvioida riippumattomasti ainakin seuraavien seikkojen suhteen: toimenpiteen vaikutus tarkastellun sektorin päästöihin, vaikutus muiden sektoreiden päästöihin, vaikutus ekosysteemin hiilitaseen kehitykseen ja vaikutus muiden maiden vastaaviin päästöihin. Lisäksi tulisi arvioida toimien kustannustehokkuus ja vaikutus kansantalouteen. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että strategian tulisi sisältää myös sopeutumista koskevat näkökohdat, joiden taustalla riskit on arvioitu tieteellisesti. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sopeutumistarkastelun pohjana on laaja riskiarviointi.

Ilmastotoimenpideohjelmassa pitäisi tunnistaa ilmastonmuutosta koskevat erityissäädökset sekä kansallisella että EU-tasolla ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin kansallisten lakien muuttamiseksi. Myös kansainvälisen oikeuden kehitys olisi otettava huomioon. EU:n ympäristöpolitiikan toimivallan pohjalta annetuissa asioissa voidaan hyödyntää myös SEUT 193 artiklan mukaista ympäristötakuuta, ja toteuttaa tarvittaessa direktiivejä tiukempia suojatoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa perussopimusten kanssa ja niistä on ilmoitettava komissiolle.

Esiselvityksessä (2) muotoiltua raportointi- ja arviointijärjestelmää voidaan pitää yleisesti ottaen hyvänä lähtökohtana ja mahdollisuutena tehostaa ilmastopolitiikkaa. Sellainen ilmastolain järjestelmä toisi Suomeen täältä puuttuvan ilmastonmuutosta koskevan pitkän aikavälin suunnittelun. Puolueeton tieteellinen seuranta ja ilmastolain kautta suunnittelun ja viranomaistoimenpiteiden läpinäkyvyys kansalaisille parantuisivat nykyisestä. Esiselvitystä pidemmälle vietyinä puitelakina (2+) se lisäisi myös ilmastosääntelyn ymmärrettävyyttä yhtenäistämällä hajanaista sääntelyä.

Esiselvityksen mukaisen ilmastolain päästökehitysarvioinnissa ja inventoinnissa on kiinnitettävä huomiota kansainvälisten ja kansallisten seurantajärjestelmien riittävään kohtaamiseen.<sup>32</sup> Muussa tapauksessa uhkana on toimimaton ja kustannustehoton seurantajärjestelmä. Ilmastolain päästökehitysarvioinneissa tulisi tunnistaa ja välttää myös tilanteita, jossa Suomessa tehtävät päästövähennysoimet lisäisivät tosiasiaa päästöjä ulkomailla tai erityisesti EU:n ulkopuolella. Inventoinnin eivät voisi siten perustua vain Suomen alueelta tapahtuviin kasvihuonekaasupäästöihin, vaan myös esimerkiksi kulutusperusteinen lähestymistapa inventoinnissa voisi olla tarpeen, sillä kehittyneiden maiden päästöintensiivistä tuotantoa on siirtynyt kehitysmaihin, joista valmiit tuotteet saattavat palata takaisin kehittyneisiin maihin. Inventoinnissa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, etteivät viranomaisten toimenpiteet oman hallinnon sektorilla johda ainoastaan päästöjen siirtämiseen toiselle hallintosektorille. Sinänsä ilmastopaneeli oli lausunnossaan esiselvityksen kanssa samoilla linjoilla, että ilmastolaissa voi olla tarpeen säätää erikseen ilmastonmuutokseen liittyvästä inventoinnista, tilastoinnista ja rekisteröinnistä sekä niitä koskevista toimivaltaisista viranomaisista. Ilmastolain mukaisessa seurannassa pitäisi turvata myös viranomaisten toimien, erityisesti vaikuttavuuden ja tehokkuuden, riippumaton arviointi.<sup>33</sup>

Esiselvityksen mallin mukainen valtioneuvoston velvoittaminen ilmastoasioita koskevan selonteon antamiseen joka neljäs vuosi eduskunnalle olisi lain luonteen vuoksi tarpeellista ja myös sen eräs vahvuus. Selontekojen myötä eduskunta voisi ottaa kantaa ja sitoutua kansalliseen ilmastopolitiikkaan ja

<sup>32</sup> Ks. myös *Tilastokeskus – Benviroc 2012: Kasvihuonekaasupäästöihin ja niiden vähentämiseen liittyvät nykyiset ja uudet raportointivaatimukset* 23.8.2012.

<sup>33</sup> Ks. aiemmista arvioinneista esimerkiksi *valtionalouden tarkastusvirasto 2011: Ilmastonmuutoksen hillintä. Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano. Tuloksellisuustarkastuskertomus 235.*



varautua myös mahdollisiin ilmastomuutosta koskeviin hallituksen esityksiin uusiksi laeiksi tai niiden muuttamiseksi. Ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen välillä ei nykyisessä sääntelyssä (0-vaihtoehto) ole vahvaa yhteyttä, mitä on pidettävä selvänä heikkoutena. Ison-Britannian ilmastolain raportointijärjestelmän tuomiseen Suomeen sellaisenaan on suhtauduttava varauksella maiden oikeusjärjestelmän erilaisuudesta johtuen. Esiselvityksen mallin mukaisen ilmastolain vahvuutena on, että hillinnän osalta raportointi, arviointi ja seuranta on otettu hyvin huomioon, mutta heikkoutena on, että sopeutumista ei ole kytketty tähän järjestelmään. Samoin heikkoudeksi voidaan katsoa myös, että sopeutuminen ja julkisyhteisön velvollisuudet on kytketty toisiinsa. Näin ollen sopeutustoimenpiteitä suunniteltaessa olisi otettava huomioon, että vain osassa asioita sopeutuminen on julkisen vallan vastuulla ja osassa se on tosiasiaa yksityisten henkilöiden vastuulla. Yksityinen sopeutuja ei ole yksiselitteisesti vain valtion toimenpiteiden kustannuksien kantaja, vaan ennakoivan sopeutumisen kohteena oleva yksityinen taho voi myös hyötyä myöhemmin kustannussäästöinä ajoissa tekemästään sopeutumisesta. Ilmastolaissa olisi mallista (1, 2 ja 2+) riippumatta otettava sopeutuminen osaksi sen suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä, jotta ilmastomuutosta tarkasteltaisiin lain puitteissa riittävän kokonaisvaltaisesti. Tällainen yhdistäminen on puitelakimallissa (2+) perusoletuksena.

## 10 SOPEUTUMINEN JA JULKISYHTEISÖN VELVOLLISUUDET

Esiselvitysmallin mukaisessa ilmastolaissa sopeutumista (ja varautumista) koskevat säännökset on koottu omaan 6 lukuunsa, johon ehdotetaan sisällytettäväksi yleisiä velvollisuuksia tai periaatteita koskeva säännös ja säännös sopeutumista ohjaavasta yleisestä suunnittelusta. Laissa voisi olla esiselvityksen mukaan myös viranomaisia koskeva varautumisvelvollisuus, josta olisi laadittava kertomus.

Varautumisvelvollisuus on kuvattu esiselvityksen lakiluonnoksen 6 luvun 1 §:ssä seuraavasti:

Viranomaisten on omilla hallinnonaloillaan varauduttava ilmastomuutokseen ja siitä johtuviin seurauksiin. Viranomaisten on ryhdyttävä toimenpiteisiin ilmastomuutokseen varautumiseksi.

Varautumisvelvollisuus on siis suunnattu viranomaisille toisin kuin esimerkiksi ympäristösuojelulain (YSL 86/2000) 5 §:ssä olevat toiminnanharjoittajia koskevat velvollisuudet. Tässä suhteessa ei siis ole odotettavissa perusoikeuksien näkökulmasta rajoituksia varautumisvelvollisuuden käytölle laissa. Täsmällisiä velvollisuuksia voidaan käyttää myös valtuuksina asetuksen antamiseen.

Ilmastopaneeli katsoi lausunnossaan, että julkisyhteisöä ilmastolaissa mahdollisesti ohjaavat velvollisuudet olisi sijoitettava lain alkuun omaan lukuunsa ja että ilmastomuutokseen sopeutuminen olisi otettava osaksi edellä kuvattua suunnittelujärjestelmää. Sopeutumista koskevat aineellisoikeudelliset säännökset voidaan sitten viime kädessä toteuttaa esimerkiksi tulvansuojelua, rakentamista ja maankäytönsuunnittelua koskevassa lainsäädännössä. Tällä tavoin on ajateltu meneteltävän puitelakimallissa (2+). Nykymallissa on vastaavia velvollisuuksia myös ilmastomuutosta koskien löydettävissä esimerkiksi MRL 24.1 §:stä: "Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta".

Sopeutumista koskevien viranomaisvelvollisuuksien ottaminen omaan lukuunsa voi olla perusteltua, jos nämä velvollisuudet ovat jotenkin erityisiä suhteessa muuhun ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmään. Ilmastolakiin otettavien velvollisuuksien kattavuus kuitenkin paranee, jos ne esitetään lain alussa omassa luvussaan yleisinä sekä hillintää että sopeutumista koskevin viranomaisvelvollisuuksina. Nämä velvollisuudet ovat kaiken kaikkiaan mahdollisuus. Mallia velvollisuuksien sisällöstä voidaan hakea esimerkiksi MRL 24.1 §:stä. Yleisten velvollisuuksien poisjättämisestä seuraavana uhkana on, että viranomaisissa käytännön hallintotoiminnassa jäisi harmaita alueita, joissa olisi epävarmuutta ilmastolain toimenpideohjelmien soveltumisesta.

## 11 ENERGIAN SÄÄSTÄMINEN, ENERGIATEHOKKUUS JA UUSIUTUVA ENERGIA - KEINOJEN ESITTELYSTÄ YHTENÄISEEN PUITESÄÄNTELYYN

Esiselvityksen mukaan ilmastolakiin olisi mahdollista ottaa yleisiä säännöksiä myös energian säästämisestä ja energiatehokkuudesta sekä uusiutuvasta energiasta. Ilmastopaneeli puolestaan katsoi lausunnossaan, että energian säästäminen, energiatehokkuus ja uusiutuva energia ovat sinänsä kaikki keskeisiä keinoja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, mutta niiden merkitystä yhteiskunnassa ei voida palauttaa vain ilmastovaikutuksiin. Energiatehokkuuden tuotantolaitoksissa ja asumisessa pitäisi olla järkevää muun muassa taloudellisesta näkökulmasta ilmastovaikutuksista riippumatta. Myös uusiutuvan energian käytön tulee olla tehokasta, vaikka se ei aiheutakaan fossiilisia päästöjä. Näin ollen vain joidenkin keinojen mainitsemista ilmastolaissa ei voida pitää hyvänä ratkaisuna. Ilmastolain sääntelyn pitäisi olla toisaalta täsmällistä suhteessa erityislakeihin, toisaalta joustavaa sopeutumaan sellaisiin uusiin keinoihin kuin hiilidioksidin erotukseen ja varastointiin sekä älykkäisiin verkkoihin ja siihen liittyvään energiatalouden muutokseen. Puitelakimalli pyrkii tällaiseen kokonaisvaltaisempaan vanhojen ja uusien keinojen tunnistamiseen.

Nykymallin mukaisen ilmastosääntelyn heikkoutena on, että energiapolitiikka on täysin irrallaan ilmastopolitiikasta. Puitelakimallissa energia-asiat tulisivat kirjatuksi myös ilmastolakiin, mikä integroisi energia- ja ilmastopolitiikkaa korostamalla ilmastomuutoksen asettamia rajaehdoja muiden energiaa koskevien näkökulmien ohella. Heikkoutena saattaa olla vaikeus löytää käytännössä tasapaino energia- ja ilmastopolitiikan välillä. Toisaalta puitelain mahdollisuutena olisi energia- ja ilmastokysymysten nykyistä parempi koordinointi valtioneuvostossa. Nykymallin uhkana on - ilman kunnollista ilmastolain mukaista koordinoitua - epävarmuus ilmastopolitiikan käytännön toteutumisesta viranomaisissa ja viranomaisten energiaa koskevien nykytoimien sektorikohtaisuus ja tehottomuus. Ilmastopuitelaki avaisi erityislakeihin tulevien linkkien kautta mahdollisuuden tunnistaa eri politiikan sektoreiden ristiriitaisia yksityiselle sektorille suunnattuja energiatalouden kannustimia. Näiden ilmastomuutokseen liittyvien ristiriitaisen kannustimien purkamisella saataisiin kustannussäästöä valtion talouteen.

## 12 VIRANOMAISET

Ilmastolakiesiselvityksessä todetaan, että eräs mahdollisuus hallinnollisten kysymysten järjestämisen perustaksi voisi olla tätä koskevan perussääntelyn ottaminen ilmastolakiin, jonka nojalla olisi mahdollista antaa tehtävien yksityiskohtaisemmasta järjestämisestä myös valtioneuvoston asetus. Ilmastolakiin liittyvät viranomaistehtävät ovat laaja-alaisia, koskevat käytännössä kaikkia hallinnon aloja ja ovat monilta osin läpileikkaavia tai voivat sisältää ristikkäisvaikutuksia. Edellä mainituista syistä ilmastokysymyksille on haastavaa löytää yhtä yksittäistä vastuullista tai edes koordinoivaa hallinnonalaa.

Ilmastopaneeli katsookin lausunnossaan, että valtioneuvoston pitäisi olla keskeisessä roolissa koordinoitaessa ilmastolain mukaista raportointia, arviointia ja seurantaa. Tässä suhteessa esiselvityksen lähestymistapa on perusteltu myös puitelakimallissa. Lisäksi inventointia ja seurantaa koskevat vastuuviranomaiset olisi tarpeen määritellä. Inventoinnissa ja riskiarvioinnissa käytettävät kriteerit olisi selvitettävä riittävästi tieteelliseltä perustalta ennen niiden käyttöönottoa viranomaisessa.

Toisaalta monet toimenpideohjelman, esimerkiksi sopeutumista koskevat, toimet konkretisoituvat paikallisella tasolla. Toisaalta kustannusten ja vaikuttavuuden valvonta pitäisi järjestää asianmukaisesti eri viranomaisissa. Ilmastolaissa olisikin esiselvityksessä sanotun lisäksi pohdittava valtion aluehallintoviranomaisten, ELY-keskusten, valtiontalouden tarkastusviraston, maakunnan liittojen ja kuntien viranomaisten roolia. Jos ilmastolain toimenpideohjelmat toisivat myös kunnille ja kuntien viranomaisille uusia ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia toimia, olisi muistettava

kuntien perustuslaillinen autonomia ja järjestettävä asianmukaisesti kustannusvastuun jakautuminen valtion ja kuntien kesken. Toisaalta ilmastolain toimenpiteiden toteuttaminen ei voi olla käytännössä yksinomaan valtion viranomaisten asia. Eräs välittävä ratkaisu voisi olla toimenpiteiden kohdistaminen kuntatasolle erityislainsäädännön aineellisoikeudellisten säännösten, kuten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, kautta.

Nykymallin vahvuutena on, että kunnat ovat jo ryhtyneet vapaaehtoisin toimiin. Toisaalta sen heikkoutena on, että strategiatasoinen sääntely ei ole riittävää tukemaan kuntien toimia. Ison-Britannian ilmastolaki ohjaa periaatteessa nykymallia selvemmin kuntatason toimia, mutta kuntien autonomiasta johtuen Suomessa ei voida toimia ilmastolain pohjalta aivan samalla tavalla. Esiselvityksessä viranomaistoiminnan järjestämistä ei ole mietitty vielä riittävästi: toisaalta sen mahdollisuutena on valtion viranomaistoiminnan parantunut koordinointi; toisaalta sen uhkana on, että kuntien erityisasemaa ei oteta riittävästi huomioon, jolloin ilmastolain toimeenpano jäisi vain valtion viranomaisten huoleksi.

Puitelakimallissa kuntien viranomaistoiminta voitaisiin järjestää esimerkiksi yleisellä pykälällä ja viittaamalla eri sektoreiden erityislakeihin. Tarkoitus yleissäännöksessä olisi ottaa vielä esiselvitystä paremmin huomioon kuntien autonominen asema. Säännöstä varten olisi selvitettävä, miten kuntien mahdollisuuksia osallistua ilmastolain kautta valtion ilmastopolitiikkaan voitaisiin parantaa. Myös kuntien vapaaehtoisia ilmastomuutosta hillitseviä ja siihen sopeuttavia toimia tulisi suosia valtion toimien ohella. Valtion ja kuntien toimien rinnakkaisuus ja yhtäaikaisuus vaatii toiminnan järjestämiseltä erityistä selkeyttä ja riittävää keskinäistä vuorovaikutusta.

Viranomaistoiminnan suhteen etenkin ilmastopuitelaki (2+) tarjoaa parhaan mahdollisuuden saada kokonaisvaltainen kuva valtion ilmastopolitiikasta. Ilmastopuitelain avulla on myös mahdollisuus järjestää eri sektoreiden viranomaiskoordinointi ja -toimivalta muita malleja selkeämmin. Uhkana 1- ja 2-vaihtoehdossa on, että kuntien viranomaisten erityisasemaa ei ilmastolaissa tunnisteta riittävästi. Puitelakimallissa tämä uhka on pyritty minimoimaan. Vahvuutena puitelakimallissa voi siten olla viranomaisten yhteistyömahdollisuuksien parantuminen ja sitä kautta nykyistä vaikuttavampi ja tehokkaampi toiminta ilmastopolitiikassa.

## 13 ILMASTOPANEELI

Nykymallissa ilmastopaneeli toimisi nykyisessä roolissaan myös tulevaisuudessa. Käytännössä se voisi antaa lähinnä tieteelliseltä pohjalta riippumattomia ja arvovaltaisia kannanottoja.

Esiselvityksessä varoitetaan aiheellisesti, ettei ilmastomuutosta koskevaa päätöksentekovaltaa taikka muutakaan muodollista julkiselle vallalle kuuluvaa valtaa pitäisi antaa Suomen ilmastopaneelille. Ilmastopaneeli toimii parhaimmillaan tieteelliseltä perustalta riippumattomana neuvottelukuntana. Esiselvityksen perustalta tehdyssä laissa ilmastopaneelin rooli neuvottelukuntana vakiintuisi ja se voisi tuoda lain soveltamisalaan liittyviä näkökohtia poliittiseen päätöksentekoon.

Kuten esiselvityksessä todetaan, ilmastopaneelin nimittämisestä tulisi ottaa ilmastolakiin mallista riippumatta säännös. Se voisi tarvittaessa sisältää myös asetuksenantovaltuutuksen, jos paneelista tai sen toiminnasta olisi tarpeen tarkemmin säätää asetuksella. Ilmastopaneelin jäsenyys voisi olla määräaikaista, jotta siihen saataisiin aina paras asiantuntemus yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta, mutta lisäksi ilmastopaneelilla tulisi olla oma valtion hallinnosta riippumaton ja täysipäiväisesti työskentelevä sihteeristö. Sellainen sihteeristö kykenisi järjestämään myös ilmastolain mukaisen suunnittelun ja seurannan asianmukaisen ja riippumattoman arvioinnin. Ilmastopaneeli voisi antaa tieteelliseltä pohjalta myös suosituksia ilmastomuutokseen liittyvän lainsäädännön ja sääntelyn kehittämiseksi. Lisäksi ilmastopaneelille tulisi varata riittävä rahoitus sen toimintaa ja erilaisia taustaselvityksiä varten.

Nykymallissa ilmastopaneelin heikkous on, ettei se toimi täydellä teholla, koska sen jäsenet hoitavat ilmastopaneelin asioita muiden töidensä ohella ja osana niitä. Ison-Britannian mallissa ilmastopaneeli on vahvempi toimija muun muassa kokopäiväisen sihteeristönsä vuoksi. Riskinä on kuitenkin turha byrokratia. Britannian mallin taustalla olevaa uhkaa tieteellisen tiedon politisoitumisesta jo paneelissa voitaisiin vähentää myös esimerkiksi jäsenten toimien määräaikaisuudella.

Esiselvityksen vahvuutena on pidettävä siinä tehtyä eroa ilmastopaneelin ja poliittisen toiminnan välillä. Ilmastopaneeli olisi tässä mallissa (2) vain tieteelliseltä perustalta toimiva, riippumaton ja neuvoa-antava elin. Vastaavasti toimisi puitelakimallin (2+) mukainen ilmastopaneeli. Näiden mallien ilmastopaneeli voisi tehostaa tuottamallaan tiedolla resurssien käyttöä ilmastopolitiikassa ja ohjata näin viranomaisten toimia kustannustehokkaaseen suuntaan. Sen vahvuutena olisi tieteellisen tiedon tuottaminen ilmastomuutoksesta ja sääntelystä, mikä antaisi mahdollisuuden lisätä tieteellisen tiedon huomioon ottamista päätöksenteossa. Pienenä uhkana vakiintuneessa paneelissa on nähtävä jäsenistöön ja sihteeristöön kohdistuva, ulkopuolelta mahdollisesti tuleva painostus, jossa tarkoituksena on ajaa jonkun intressitahon toivomia näkökulmia ilmastopaneelin raportoinnissa ja arvioinneissa. Ilmastopaneelin toiminta tuo tietoon perustuvaa lisäarvoa ilmastopolitiikkaan ja on kaikkien mallien vahvuus ilmastopolitiikan toteuttamisen kannalta.

## 14 YLEISÖN OSALLISTUMINEN

Esiselvityksen mukaan Suomessa itse ilmastolain mukaiseen suunnitteluun osallistumisesta olisi luontevaa säätää suunnittelun yhteydessä menettelysäännöksiin. Sama voidaan todeta raportointia koskevasta julkistamisesta. Yleisemmin kansalaisinformaatiosta ja tiedottamisesta voisi kuitenkin olla oma, ehkä yleisluontoinenkin säännöksensä joko erityisissä säännöksissä taikka lain ensimmäisessä luvussa.

Ilmastolain eräs vahvuus olisi sen tarjoamat yleisön mahdollisuudet osallistua. Tämä olisi linjassa sekä ns. Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) että ympäristöperusoikeuden kanssa. PeL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolain mukaiset dokumentit, kuten toimenpideohjelmat, saattavat sisällöltään muodostua ilman eri säännöistäkin sellaisiksi, että niiden ympäristövaikutukset olisi selvittävä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (SOVAL 200/2005) mukaisesti. Ilmastopaneeli kuitenkin katsoi lausunnossaan, että sen lisäksi, mitä esiselvityksessä on todettu linkkisäännöksestä SOVAL:iin, ilmastolain säätämisen yhteydessä olisi kyseisen lain soveltamisalaan tarpeen lisätä tältä osin täsmentävä säännös. Siinä tapauksessa yleisön kuuleminen järjestyisi selvästi kyseisen lain mukaisesti ja tarve erillisille yleisön kuulemisesta koskeville menettelysäännöksille vähenisi ilmastolaissa.

Nykyisellään yleisön osallistumismahdollisuudet ovat melko epämääräiset eivätkä toimi kaikilla sektoreilla. Myös Britannian malli on tältä osin epämääräinen. Esiselvityksen mallissa on positiivista, että siinä otetaan huomioon yleisön osallistumismahdollisuuksien järjestäminen ja sellainen sääntely tuodaan osaksi ilmastolakia. Esiselvityksen ja puitelakimallin yleisön osallistumista koskeva sääntely on nähtävä mahdollisuutena ja jopa vahvuutena, sillä lisääntyvän tiedon ohella osallistuminen lisäisi valtion ilmastopoliittisten toimien legitimitettä. Uhkana ilmastolaeissa ovat riittämättömät resurssit vuorovaikutuksen toteutuksessa ja siihen liittyvässä tiedottamisessa, mikä voisi heikentää puolestaan ilmastopoliittisten viranomaistoimien hyväksyttävyyttä. Osallistuvaan suunnitteluun ja sen toteuttamiseen olisikin panostettava, jotta voidaan saavuttaa parantuvan legitimitetin myötä kustannussäästöjä toimenpideohjelmien täytäntöönpanossa.

## 15 PÄÄTELMÄT

Ilmastolaissa voidaan asiaa yksinkertaistaen valita kaksi lähestymistapaa: joko se sisältää vain ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista koskevat suunnittelu- ja seurantajärjestelmät, jotka toimenpideohjelmien kautta ohjaavat viranomaistoimintaa, tai siitä tehdään selkeästi puitelaki, joka edellä sanotun lisäksi määrittelee yleisellä tasolla keskeiset ilmastonmuutokseen liittyvät ja sääntelyä edellyttävät yhteiskunnan osa-alueet ja viittaa samalla niiltä osin erityislakien aineellisoikeudellisiin säännöksiin. Molempia lähestymistapoja ilmastolaille voidaan puoltaa. Jälkimmäisessäkin tapauksessa ns. puitelaissa kansalaisten ilmastonmuutokseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet määrittäisivät erityislakien kautta, sillä ilmastolaissa mainitut osa-alueet, esimerkiksi rakennusten energiatehokkuus, toimeenpantaisiin erityislaeilla ja niiden pohjalta annetuilla määräyksillä. Ilmastopaneeli katsoi jo lausunnossaan, että selkeä puitelaki olisi luonteeltaan ensimmäistä vaihtoehtoa informatiivisempi ja tukisi ilmastonmuutokseen liittyvien seikkojen kokonaisvaltaista tunnistamista sekä viranomaisissa yli hallintorajojen että kansalaisten keskuudessa.

Tarkasteltujen vaihtoehtoisten mallien eräitä keskeisiä piirteitä on koottu taulukkoon 1, jossa muutokset suhteessa nykymalliin on kursivoitu. Taulukon sarakkeet kuvaavat nykytilan jatkumista ja ilmastolain kolmea vaihtoehtoista versiota ja taulukon rivit edellä läpikäytyjä vaihtoehtojen arviointikriteereitä. Ilmastopoliittisen tavoitteenasettelun kannalta keskeiset strategiat ja selonteot eduskunnalle säilyisivät todennäköisesti kaikissa malleissa. Uutta ilmastolakimalleissa olisivat pakolliset hiilibudjetit osana seurantaa ja suunnittelua, valtioneuvoston velvollisuuksien kasvu ilmastopoliittikkaa koordinoivana elimenä sekä eduskunnan roolin vahvistuminen ilmastopoliitikassa. Soveltamisala selkiytyisi nykyisestä kaikissa ilmastolakimalleissa. Lähtökohtana on kokonaisvaltainen lähestymistapa ilmastopoliittikkaan. Puitelakimallissa kokonaisvaltaisuus ulottuisi ilmastonmuutoksen seurannasta sekä hillinnän ja sopeutumisen toimintasuunnittelusta myös ilmastopoliittikan toimeenpanoon julkisella sektorilla. Lisäksi erityislakien kautta puitelain toimintasuunnittelusta olisi mahdollista toteuttaa yhteys yksityisen sektorin toimintaan niin, että puitelakiin rakennettaisiin linkit erityislakien ilmastopoliittikkaa toimeenpaneviin sääntelykeinoihin. Esiselvityksen samoin kuin Britannian mallissa kokonaisvaltainen lähestymistapa koskisi ennen kaikkea vain suunnittelua ja seurantaa. Britannian mallissa päästökauppa nähdään keskeisenä erillisenä sääntelykeinona myös kansallisella tasolla.

Ympäristöoikeuden ohjausperiaatteet ovat nykyisin sisällytetty hyvin vaihtelevasti erityislakeihin. Britannian mallin taustalla on selvästi kestävä kehitys, vaikka sitä ei nimenomaisesti mainita. Esiselvitysmallista ohjausperiaatteet puuttuvat, mutta toki ne olisi siihen mahdollista lisätä. Puitelakimallissa keskeiset periaatteet kirjattaisiin viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksenteon tueksi lakiin.

Erityisesti esiselvitysmalli ja puitelakimalli parantaisivat yleisön osallistumismahdollisuuksia sekä sillä tavoin tuottaisivat lisää tietoa ilmastopoliittikan suunnittelua ja seurantaa varten. Britannian mallin osalta osallistumismahdollisuudet näyttivät selvästi koskevan lähinnä ilmastonmuutokseen liittyviä toiminnanharjoittajia. Nykytila vaihtelee laista toiseen ja heikoimmillaan yleisön osallistumismahdollisuuksia ei juuri ole.

Ilmastopaneelin rooli vaihtelee tiedon tuottajana eri malleissa. Tiedon tuottamisen ohella se on vahva poliittinen toimija Britannian mallissa, jossa sillä on myös vahva sihteeristö. Vaikka muissakin lakimalleissa ehdotetaan ilmastopaneelin säätämistä laissa ja sen aseman vahvistamista nykyisestä, ilmastopaneeli olisi kuitenkin niissä riippumaton, tieteelliseltä pohjalta toimiva neuvoo-antava elin, jolla olisi oma sihteeristö. Poliittiset johtopäätökset ilmastopaneelin tuottamasta tiedosta olisivat edelleen valtioneuvoston ja eduskunnan asiana.

Taulukko 1. Vaihtoehtoisten mallien luonnehdinta.

	Ei ilmastolakia	Ilmastolaki		
	Nykymalli (0)	Britannian malli (1)	Esiselvitysmalli (2)	Puitelaki (2+)
<b>Sääntely-tavoitteet</b>	Strategiat & selonteot - Valtioneuvosto päättää, milloin antaa - Eduskunnan rooli nykyinen	Strategiat & selot ja hiilibudjetit - Vnsto velvoitettu - Ekun rooli vahvistuu	Strategiat & selot ja hiilibudjetit - Vnsto velvoitettu - Ekun rooli vahvistuu	Strategiat & selot ja hiilibudjetit - Vnsto velvoitettu - Ekun rooli vahvistuu
<b>Soveltamisala</b>	Sektorikohtainen soveltaminen toimenpiteissä nykylakien nojalla.	Kokonaisvaltainen seuranta ja suunnittelu.	Kokonaisvaltainen seuranta ja suunnittelu.	Kokonaisvaltainen seuranta, suunnittelu ja toimeenpano.
<b>Ohjausperiaatteet</b>	Vaihtelevasti erillislaeissa.	Ei esitetä selvästi, taustalla kestävä kehitys.	Ei esitetä selvästi, mutta mahdollisia.	Keskeiset periaatteet kirjataan lakiin.
<b>Sääntely-keinot</b>	Ei yhtenäistä suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, toimeenpano sektorikohtaista, osin sattumanvaraista ohjausta.	Yhtenäinen suunnittelu ja seurantajärjestelmä, joka velvoittaa poliittisesti hallintoa toimiin, korostaa erillisessä toimeenpanossa päästökauppaa.	Yhtenäinen suunnittelu ja seurantajärjestelmä, jolla ei kytkentää erillislakien toimeenpanoon.	Yhtenäinen suunnittelu ja seurantajärjestelmä, joka kytketään erillislakien toimeenpanoon.
<b>Yleisö</b>	Osallistumismahdollisuudet sattumanvaraisia.	Selvät osallistumismahdollisuudet vain relevanteilla toiminnanharjoittajilla.	Laajat osallistumismahdollisuudet.	Laajat osallistumismahdollisuudet.
<b>Ilmasto-paneeli</b>	Riippumaton, neuvoo-antava, muun työn ohella, ministerin päätöksellä.	Tärkeä ilmastopoliittinen toimija, vahva sihteeristö, laissa.	Riippumaton, neuvoo-antava, sihteeristö ja asema osin täsmentymätön, laissa.	Riippumaton, neuvoo-antava, vahva sihteeristö ja asema, laissa.

Vaihtoehtoisille malleille tehtiin SWOT-analyysi, jonka keskeisiä havaintoja on yleistetty oheiseen taulukkoon 2. Taulukossa vaihtoehto 0 kuvaa nykytilan jatkumista ja vaihtoehdot 1, 2 ja 2+ viittaavat samassa järjestyksessä Iso-Britannian ilmastolakiin, esiselvityksen mukaiseen ilmastolakiin ja ilmastopuitelakiin.

**Taulukko 2.** Vaihtoehtojen SWOT-analyysi.

	Vahvuus	Heikkous	Mahdollisuus	Uhka
0	Joustava, toimii hyvin osalla sektoreista.	Hajanainen, ei kata kaikkia aspektoja. Toimeenpano sattumanvaraista.	Parannettavissa nykypohjalta.	Reaktiivinen toiminta, passiivisuus suhteessa EU:hun.
1	Selkeät tavoitteet. Eduskunnan rooli kasvaa.	Ilmastopaneelissa tieto politisoituu. Vaikea sovittaa suomalaiseen oikeusjärjestykseen.	Hallinnonalojen velvollisuudet terävöittävät ilmastopoliittista toimintaa.	Näennäistyö ja läpinäkymättömyys yleisölle. Toimenpiteet eivät saa välttämättä yleistä hyväksyntää. Byrokratian kasvu.
2	Selkeät tavoitteet. Eduskunnan ja yleisön rooli kasvaa.	Yhteys erityislakien toimeenpanoon epäselvä.	Suunnittelu ja toimenpideohjelmat parantavat viranomaistoimien koordinoitua ja tehostavat niitä. Seuranta ja raportointi voivat merkitä tiedon paranemisen kautta sääntelyn tehostumista.	Näennäistyö, jos toimenpideohjelmat eivät toteudu viranomaistoimissa ja erityislakien välityksellä muutoin. Byrokratian kasvu, jos viranomaisten koordinoitua puutteellista ja kuntien asemaa ei tunnusteta.
2+	Selkeät tavoitteet ja niiden selvä yhteys erityislakeihin. Eduskunnan ja yleisön rooli kasvaa. Parempi kokonaiskuva ilmastopolitiikasta ja siihen sisältyvistä toimista.	Sektorin ylikorostuminen ja tasapainon säilyttäminen suhteessa muihin sektoreihin, kuten energiapolitiikkaan.	Sääntelyn kokonaiskuva paranee ja aukot voidaan kuroa kiinni erityislaeissa. Suunnittelu ja toimenpideohjelmat parantavat viranomaistoimien koordinoitua ja tehostavat niitä. Viranomaistoiminta terävöityy, kunhan kuntien asema otetaan huomioon. Seuranta ja raportointi voivat merkitä myös tiedon paranemisen kautta sääntelyn tehostumista.	Näennäistyön ja byrokratian kasvu, jos toimeenpanoon ei panosteta riittävästi ja jos viestintä tai koordinoitua heikkoa tai toimivaltajako jää epäselväksi. Vapaaehtoisille toimille ei jätetä riittävästi tilaa.

Vastauksena alun kysymyksiin, voidaan todeta vaihtoehtotarkastelun pohjalta, että kaikki ilmastolakimallit vahvistavat nykytilaan verrattuna Suomen ilmastopolitiikkaa paitsi kansallisesti myös EU:n tasolla ja kansainvälisesti. Britannian mallin mukaisessa ilmastolaissa on joitakin hyviä ominaisuuksia, mutta sellaisenaan se ei sovi Suomeen. Esiselvitys- ja puitelakimallin ilmastolaki sopisi parhaiten Suomen oikeusjärjestykseen. Kaikkien ilmastolakimallien avulla voidaan parantaa ilmastopolitiikan ennustettavuutta ja suunnitelmallisuutta. Puitelakimalli kytkisi lisäksi suunnittelun ja seurannan erityislakien mukaiseen ilmastopolitiikan toimeenpanoon. Esiselvitys- ja puitelakimallin mukainen ilmastolaki niissä esitettyine suunnittelu- ja raportointijärjestelmineen ja yleisön osallistumismahdollisuuksineen lisäksi ilmastopolitiikan läpinäkyvyyttä sekä antaisi mahdollisuuden selkiyttää eduskunnan, valtioneuvoston ja valtion viranomaisten siihen liittyvää vastuunjakoa.

Puitelakimalli ottaisi esiselvitystä paremmin huomioon myös ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmän yhteyden kuntiin sekä kytkennän erillislakien kautta yksityisiä koskevaan ilmastosääntelyyn. Tässä suhteessa puitelakimalli lisäksi esiselvityksen mallia tehokkaammin sääntelyn vaikuttavuutta sekä selkiyttäisi hallinnon kokonaiskuvaa ja olisi päällekkäisen hallinnon karsimisen myötä todennäköisesti esiselvitystä kustannustehokkaampi vaihtoehto.

## LIITE 1

### Ilmastosääntelyyn liittyviä erityislakeja

#### Yleistä:

- Suomen perustuslaki 731/1999
- Ympäristönsuojelulaki (YSL) 86/2000

#### Päästökauppasektori:

- Päästökauppalaki 311/2011
- Laki energiamarkkinavirastosta 507/2000
- Laki lentoliikenteen päästökaupasta 34/2010
- Laki Kioton mekanismien käytöstä 109/2007

#### Päästökaupan ulkopuolinen liikenne ja ajoneuvot:

- Ajoneuvolaki 1090/2002
- Laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa 1509/2011
- Autoverolaki 1482/1994
- Ajoneuvoverolaki 1281/2003
- Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä 446/2007
- Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1472/1994

#### Maa- ja metsätalous:

- Laki maatalouden rakennetuista 1476/2007
- Laki luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista 1440/2006
- Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 329/1999
- Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista 1443/2006
- Laki maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteveron palautuksesta 603/2006
- Metsälaki 1093/1996
- Kestävän metsätalouden rahoituslaki 544/2007
- Laki Suomen metsäkeskuksesta 418/2011

#### Jätehuolto:

- Jätelaki 646/2011



## Rakentaminen ja maankäytön suunnittelu:

- Maankäyttö- ja rakennuslaki, MRL 132/1999
- Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994
- Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005
- Laki rakennuksen energiatodistuksesta 487/2007
- Laki rakennuksen ilmastointijärjestelmän kylmälaitteiden energiatehokkuuden tarkastamisesta 489/2007
- Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista 1184/2005
- Laki suhdanneluonteisista avustuksista eräiden rakennusten korjauksiin 178/2009

## Energia (Päästökauppaan kuulumaton energian tuotanto, energiatehokkuus, uusiutuva energia):

- Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 1260/1996
- Valtionavustuslaki 688/2001
- Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinneille asetettavista vaatimuksista 1005/2008
- Laki energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista 1211/2009
- Laki ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista 609/1973
- Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta 1396/2010

## Sopeutuminen:

- Laki tulvariskien hallinnasta 620/2010
- Patoturvallisuuslaki 494/2009
- Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
- MRL 132/1999

## Muuta:

- Laki hiilidioksidin talteen ottamisesta ja varastoinnista 416/2012
- Fluoratut kasvihuonekaasut, YSL 86/2000

## LIITE 2

### Ilmastosääntelyyn liittyviä EU:n direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä

#### Vuoden 2008 ilmasto- ja energiapaketti:

- Päästökauppadirektiivin uudistaminen 2009/29/EY
- Uusi taakanjakopäätös 406/2009/EY
- Direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 2009/28/EY
- Direktiivi hiilen talteenotosta ja varastoinnista 2009/31/EY

(Komission rekisteriasetus 920/2010)

#### Päästökauppaan kuulumattomia sektoreita, joilla on pyritty ottamaan käyttöön ilmastomuutoksen hillintään myönteisesti vaikuttavia ohjauskeinoja

#### Energiatehokkuus ja energiansäästö:

- Direktiivi energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista 2006/32/EY
- Direktiivi hyötylämmön tarpeeseen perustuvan sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistämisestä sisämarkkinoilla 2004/8/EY
  - Ehdotetaan kumottaviksi energiatehokkuusdirektiivillä, joka edellyttää vuosina 2008–2016 toimia, joilla pyritään 9 % ohjeelliseen energiansäästöavoitteeseen vuonna 2016. Direktiiviehdotuksen mukaan komission tulee arvioida saavuttaako EU asettamansa energiatehokkuustavoitteen, ja antaa tarvittavat lainsäädäntöehdotukset sitovien kansallisten tavoitteiden vahvistamiseksi. Direktiiviehdotuksessa asetetaan velvoitteita sekä energiankulutuksen että energiantuotannon osalta.
- Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi (2002/91/EY), uudistettiin 2010/31/EY
  - Edellyttää, että vuoden 2020 loppuun mennessä kaikkien uusien rakennusten tulee olla lähes nollaenergiarakennuksia.
- Energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista annettu direktiivi (ekosuunnitteludirektiivi), uudistettiin 2009/125/EY
  - Ei sisällä suoraan velvoittavia vaatimuksia yksittäisten tuotteiden osalta.
  - Direktiivin nojalla komissio on antanut asetusten muodossa useita täytäntöönpanosäädöksiä mm. sähkö- ja elektroniikkalaitteiden lepovirtakulutuksesta (EY) N:o 1275/2008.
- Direktiivi energiaan liittyvien tuotteiden energian ja muiden voimavarojen kulutuksen osoittamisesta merkinnöin ja yhdenmukaisin tuotetiedoin (energiamerkintädirektiivi) 2010/30/EU (Neuvoston direktiivi kodinkoneiden energian ja muiden voimavarojen kulutuksen osoittamisesta merkinnöin ja yhdenmukaisin tuotetiedoin 92/75/ETY)

#### Uusiutuvat energialähteet:

- Direktiivi uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä 2009/28/EY (RES-direktiivi)
  - RES-direktiivin puitteissa koko EU:n kattava 20 % uusiutuvan energian tavoite on jaettu jäsenvaltioiden kesken. Jokaiselle valtiolle on asetettu oma kansallinen uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian osuutta koskeva tavoite, joka koskee energian loppukulutusta vuoteen 2020 mennessä.
  - Biopolttoaineille ja bionesteille on direktiivissä määritelty sitovat kestävyyskriteerit.
  - Direktiivissä edellytetään kansallisten toimintasuunnitelmien laadintaa ja mahdollistetaan jäsenvaltioiden välisten joustomekanismien käyttö.

## Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt:

- Asetus (EY) N:o 443/2009 päästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille osana yhteisön kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi
  - Uusi, vuotta 2020 koskeva tavoite keskimääräisille henkilöautokannan CO<sub>2</sub> -päästöille on asetettu tasolle 95 g/km. Asetus tulee ottaa uudelleen tarkasteluun vuoden 2013 alkuun mennessä ja määrittää keinot tiukemman tavoitteen saavuttamiseksi.
  - Myös pakettiautoja koskeva päästövähennystavoite (Asetus 510/2011).
- Biopolttoainedirektiivi 2009/30/EY (muutettiin polttoaineiden laatudirektiiviä 98/70/EY ja nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuuden vähentämisestä annettua direktiiviä 1999/32/EY)
  - Päättävöitteena vähentää ajoneuvojen polttoaineiden kasvihuonekaasupäästöjä energiayksikköä kohti yhteensä 10 % vuoden 2020 loppuun mennessä.
- Direktiivi puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 2007/46/EY
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 715/2007 moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta
- EU:n asetus renkaiden merkitsemisestä polttoainetaloudellisuuden ja muiden keskeisten ominaisuuksien osalta 1222/2009

## Jätehuolto:

- Jäteditrektiivi 2009/98/EY
- EU:n kaatopaikkadirektiivi 1999/31/EY
  - Edellytetään, että jäsenvaltiot ehkäisevät kaatopaikkojen metaanipäästöjä vähentämällä kaatopaikoille joutuvaa biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää vuoden 1994 referenssitason verrattuna 75 % vuoteen 2016.

## Fluoratut kasvihuonekaasut (lainsäädäntö harmonisoitu EU-tasolla):

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 842/2006 tietyistä fluoraatuista kasvihuonekaasuista

EY:n F-kaasuasetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä vuonna 2012 pyritään vaikuttamaan siihen, että F-kaasujen käytöstä luovutaan niissä sovelluksissa, joissa se on teknisesti ja taloudellisesti mahdollista.

## Sopeutuminen:

- Vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY
- Tulvadirektiivi 2007/60/EY