

Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin

Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys

Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas Tervo, Iikka Väänänen, Matias Wallgrén



Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin

Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu
selvitys

**Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä,
Joonas Tervo, Iikka Väänänen, Matias Wallgrén**

Aalto-yliopiston julkaisusarja
TIEDE + TEKNOLOGIA 4/2020

© 2020 Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas
Tervo, Iikka Väänänen, Matias Wallgrén

ISBN 978-952-64-0048-8 (pdf)
ISSN 1799-4888 (pdf)
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-64-0048-8>

Unigrafia Oy
Helsinki 2020

*Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas Tervo, Iikka
Väänänen, Matias Wallgrén*

**Ilmastolain kytkennöistä muuhun
lainsäädäntöön sekä
perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin**

Loppuraportti 8.9.2020

Tiivistelmä

Ilmastolain kytkennoistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin

Selvityksen tausta ja rakenne

Ylikansallisten ja kansallisten ilmastotavoitteiden (mm. hiilineutraaliuden) tavoittamiseksi on sekä ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista edistävien toimien optimoimiseksi on ilmastolain lisäksi tarpeen kehittää laaja-alaisesti muuta kansallista lainsäädäntöä. Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti myös ilmastolain ohjausvaikutusta vahvistetaan ja tässä raportissa selvitetään erityisesti ilmastolain kytkentämahdollisuuksia muuhun lainsäädäntöön.

Selvityksen keskeinen osa on laaja lainsäädäntökatsaus, jossa käydään läpi lainsäädäntö, jolla voi olla olennaisia vaikutuksia mahdollisen ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseen. Katsauksen keskiössä ovat ympäristö-, energia- ja luonnonvarasäädökset, mutta myös monien muiden sektoreiden lainsäädäntöä hallinnon järjestämisestä verotukseen on tarkasteltu. Sektorikatsauksiin on sisällytetty myös arvioita lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista. Lisäksi selvityksessä käydään läpi ilmastosäätelyn kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksiin sekä arvioidaan osallistumismahdollisuuksien riittävyttä ja kehittämismahdollisuuksia.

Pääosin tarkastelun ulkopuolelle on rajattu suoraan EU-säätelyyn pohjautuvia säännöksiä sekä kansainvälisiä sopimuksia, sillä kansallisen ilmastolain kehittämisprojektissa nämä näyttäytyvät lähinnä huomioon otettavina taustatekijöinä. Näkökulman laajuuden vuoksi myöskään useita valmisteluvaiheissa olevia lainsäädäntöhankkeita, selvityshankkeita ja tiekarttoja ei ole kuitenkaan pystytty täysimääräisesti huomioimaan. Ilmastolain kehittämismahdollisuuksien kannalta on myös huomioitava EU:ssa käynnissä olevat hankkeet eli erityisesti EU:n Green Deal, ehdotus eurooppalaiseksi ilmastolaiksi, päästökauppajärjestelmän edelleen kehittäminen sekä energiamarkkinoiden integraatio ja säätelyn kehitys.

Säännösten kytkettävyyden tarkastelu ja kytkentöjen vaikutusten arvioinnit perustuvat puhtaasti tekijöiden arvioihin, joihin sisältyy myös jonkin verran epäyhdenmukaisuutta. Työn tukena toiminut ympäristöministeriön asettama ohjausryhmä on ottanut kantaa säädösvalintoihin. Osana selvitystyötä on myös haastateltu ministeriöissä työskenteleviä henkilöitä ja sidosryhmiä lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista ja ilmastolain roolista tulevassa säätelyssä, ja saatuja näkemyksiä on hyödynnetty tekijöiden näkemysten validoinnissa ja laajentamisessa.

Ilmastolain kytkemisestä

Muun lainsäädännön kytkeminen ilmastolakiin on järjestettävissä eri tavoin, joista ilmeisimpiä ovat viittaukset ilmastolaissa asetettuihin tavoitteisiin, ilmastolain perusteella säädettyihin ohjauskeinoihin (suunnitelmat, mahdolliset budjetit) tai ilmaston mainitseminen yleisesti huomioonotettavana tekijänä esim. luvan tai tuen myöntämisen edellytyksissä ilman suoraa viittausta ilmastolakiin. Joissakin erityistapauksissa myös poissulkeva lakiviittaus voisi olla tarpeen. Esimerkiksi rakennusten ja luonnon suojelun tarpeet saattaisivat joissakin kohdin olla merkittävämpiä kuin ilmastomuutoksen hillintätoimet. Yleisesti voidaan todeta, että uusimmissa ympäristösäännöksissä ilmasto on nimenomaisesti huomioitu, kun taas vanhemmissa viitataan yleisemmin esimerkiksi kestävyYTEEN. Joissakin säännöstyypeissä, esimerkiksi vero-oikeudessa, säännösten tavoitteita ei ole tapana lausua lakitekstin tasolla lainkaan, jolloin säännösviittauksenkaan tekeminen ei ole sujuvaa.

Erialaisten kytkentätapojen luontevuus ja tarpeellisuus vaihtelee merkittävästi lainsäädäntösektorin ja säännöstyyppin mukaan. Säännöstyyppinä voidaan erottaa ainakin lakien yleiset säännökset, säännökset viranomaisten velvollisuuksista ja organisoitumisesta, suunnitelmia ja lupia koskeva sääntely, tuki- ja verosäädökset sekä yksityisoikeudellinen lainsäädäntö.

Vaikka vaikutukset olisivatkin pääosin välillisiä ja pitkäaikaisia, ilmastonmuutos on sisällytettävissä monien eri lakien tavoitesäännöksiin (esim. alueidenkäytön suunnittelu, laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, hankintalait, YVA-laki, energian tuotantoon ja kulutukseen liittyvät lait). Yleisten säännösten kehittäminen toisi kuitenkin ilmastonäkökulmaa näkyväksi ja lisäisi sen merkitystä. Ilmasto- toimia ja raportointia voitaisiin sisällyttää myös viranomaisten (esim. kunnat, valtion aluehallinto, aluekehittämisrahastot ja metsäkeskukset) tehtäviä koskeviin säädöksiin. Oma erityiskysymyksensä ilmastolakikytkennän osalta on julkisyhteisöjen oma toiminta mukaan lukien kiinteistöjen käyttö (esim. julkiset hankinnat, valtion metsät ja liikelaitokset ym.).

Monissa suunnittelusäännöksissä (esim. jätesuunnitelma ja kaavoitus) voitaisiin ottaa ilmastokysymykset yhdeksi lainsäädännössä nimenomaisesti esille tuoduksi suunnitelman laatimisessa huomioitavaksi tekijäksi, joskaan tämä ei ilman erityistä muotoilua tee ilmastokysymyksistä muita kohtia painavampaa seikkaa. Viittaus voisi luontevimmin kohdistua ilmastolain suunnittelujärjestelmään. Lupalainsäädännössä pelkkä viittaus ilmastolakiin ei välttämättä nykytilanteessa olisi luonteva, sillä oikeusharkintainen lupamenettely edellyttäisi myös nimenomaista sääntelyä luvanmyöntämisedellytyksistä.

Tuki- ja verolainsäädännössä ilmastolakikytköksen luontevuus vaihtelee. Ilmastolakiin voitaisiin mahdollisesti viitata esimerkiksi laissa vesihuollon tukemisesta ja kestävästä metsätalouden rahoituslaissa, joskin tulee huomioida, että ilmastolakikytköksen tuominen lakiin edellyttää tukipäätökseltä harkinnanvaraisuutta. Mekaanisesti myönnettävän tuen osalta (esim. taimikonhoito) olisi muutettava tuen perusteita. Yleiseen verolainsäädäntöön taas ei ole perinteisesti sisällytetty tavoitesäännöksiä, joita ilmastolakiin viittaamiseksi tarvittaisiin. Yleisellä verolainsäädännöllä ohjataan kuitenkin merkittävässä määrin ihmisten käyttäytymistä (esim. liikkuminen) ja vaikutetaan hiilijalanjälkeen. Eriytyisessä verolainsäädännössä, erityisesti ympäristöverotuksessa, lakiviittaus olisi luontevimmillaan.

Ilmastolain uudistamisesta

Yleisesti ottaen myös ilmastolakia voitaisiin kehittää lakia uudistettaessa monin tavoin ja lain luettavuuden kannalta kokonaisuudistusta voitaneen pitää edullisimpana ratkaisuna. Lain rakennetta voitaisiin selkeyttää kokoamalla lain tarkoitus, soveltamisala määritelmät ja viranomaiset 1 luvuksi ja yleiset velvollisuudet 2 luvuksi. Suunnittelujärjestelmä sekä seuranta ja valvonta voisivat saada omat lukunsa, kun säännökset esimerkiksi ilmastopaneelista ja osallistumisesta sijoitettaisiin viidenteen lukuun. Myös ilmastobudjetit ja kompensatiot voisivat ilmastolakiin tullessaan saada omat lukunsa. Eräistä kysymyksistä voitaisiin säätää asetuksella tarkemminkin (esimerkiksi ilmastovuosikertomuksen tai suunnitelmien valmisteluun liittyvästä menettelystä).

Ilmastolakiin voitaisiin ehkä sisällyttää julistuksenomainen velvollisuus kaikille järjestää toimintansa siten, että ilmaston muuttumista voitaisiin ehkäistä ja sen muuttumiseen olisi velvollisuus varautua. Lakiin voitaisiin myös sisällyttää konkreettisia numeroita ilmaistavia tavoitteita sekä säädökset lain uudistamisaikataulusta tai tavoitteiden uudelleenasettelusta sekä toimista, jos tavoitteisiin ei olla pääsemässä. Julkisyhteisöillä voisi olla erityinen velvollisuus mm. aktiivisiin toimenpiteisiin, seurantaan ja raportointiin. Julkishallinnon velvollisuuksiin voitaisiin sisällyttää myös ilmastovaikutusten arvi-

ointi lainvalmistelussa ja budjetin valmistelussa sekä ilmastonäkökulman huomioon ottaminen kehitysavussa, kauppasopimuksissa ja julkisissa hankinnoissa. Ilmastolaissa voisi olla mahdollista säätää myös niistä periaatteista, joita noudatetaan ilmastotoimia valmisteltaessa ja toteutettavissa, esimerkiksi tiedeperusteisuus, kustannustehokkuus, ruokaturva, oikeudenmukainen siirtymä jne.

Ilmastolaki ja perusoikeudet

Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat erityisesti lainsäädäntövaiheessa siten, että kansallisten lakien on oltava sopusoinnussa perustuslaista ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvien vaatimusten kanssa siten kuin perustuslakivaliokunta lausunnossaan katsoo. Julkisella vallalla on toisaalta velvollisuus edistää aktiivisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, toisaalta taas perus- ja ihmisoikeudet myös rajoittavat sääntelyn, myös ilmastosääntelyn luomista, ja niitä voidaan rajoittaa vain perustuslakivaliokunnan muotoilemien kriteerien nojalla (mm. tarkkarajaisuus ja täyden korvauksen periaate). Perus- ja ihmisoikeudet saavat käytännössä sisältönsä punninnassa suhteessa toisiinsa kussakin yksittäistapauksessa eikä niiden keskinäistä voimakkuutta voida sitovasti määrittää.

Yhteiskunnan velvollisuus ilmastotoimien toteuttamiseen voitaisiin jollakin tapaa johtaa oikeudesta elämään ja oikeudesta ympäristöön, joskaan mitään selvää ja konkreettista velvoitetta näistä ei voida johtaa. Ilmastolainsäädäntöä ja muuta ympäristöoikeudellista lainsäädäntöä kehitettäessä onkin otettava huomioon, että ympäristöperusoikeudesta itsestään ei välttämättä johtaa suoraa vastausta siihen, onko lainsäätäjällä velvollisuus juuri tietynlaisen sääntelyn voimaan saattamiseen. Omaisuudensuoja ja elinkeinonvapaus voivat näyttäytyä enemmänkin ilmastotoimien säätämisrajoituksina. Oikeus omaan kulttuuriin erityisesti alkuperäiskansojen näyttäytynee erityisesti säätämisrajoituksena mutta jossain määrin myös kulttuurin mahdollistamis- tai edistämisvelvoitteena. Jos velvollisuus konkreettisiin ilmastotoimiin haluttaisiin johtaa perusoikeuksista, olisi huomioitava myös, että tehtävillä, lähinnä kansallisilla ilmastotoimilla tulisi olla jokin tosiasiallinen vaikutus ilmastoon Suomen alueella.

Lisäksi ympäristöperusoikeuskin voi usein olla sisäisesti jännitteinen, esimerkiksi uusiutuvan energian lisärakentamisen suhde elinympäristöihin voi olla ongelmallinen hankkeen sijoituessa alueille, joilla on erityisiä arvoja. Ympäristöperusoikeussäädös ei itsessään sisällä ilmeistä ratkaisua tällaiseen punninta-asetelmaan, vaan kollision ratkaiseminen edellyttää kilpailevien ympäristöllisten intressien keskinäistä arvottamista. Ympäristöperusoikeuden tulkinta on myös jo varsin laaja vuodelta 1995 peräisin olevaan sanamuotoon verrattuna, ja tästä lähtökohdasta olisi mahdollisesti harkittava, olisiko perustuslakia tarpeen täydentää erillisellä ilmastoperusoikeudella.

Myös osallistumissäännöksillä on perus- ja ihmisoikeudellinen taustansa, mutta kansalliset osallistumissäännökset on yleisesti katsottu perusoikeuksien minimivaatimukset täyttäväiksi. Kaiken kaikkiaan yleinen osallistuminen kunnalliseen ja valtiolliseen päätöksentekoon sekä hallintoon on pääosin järjestetty riittävällä tavalla, mutta lainsäädäntöä olisi mahdollista kehittää edelleenkin. Ilmastonmuutoksen osalta kuitenkin lienee niin, että ilmastonmuutokselle tai ilmastonmuutosta hillitseville toimille herkat tahot tai elinkeinot (esimerkiksi saamelaiskulttuuriin kuuluvat) eivät välttämättä ole sellaisia tahoja, joita yleisesti pidettäisiin haavoittuvina, mistä seuraa tarvetta laajentaa ilmastolain osallistumisjärjestelmää siten, että paitsi yleisesti haavoittuvien ryhmien osallistuminen myös nimenomaan ilmastonäkökulmasta erityisten tahojen (esimerkiksi nuorisot) osallistumistarve voitaisiin huomioida. Hallintolakiin sekä oikeusharkintaista lupaharkintaa ja suunnitelmien hyväksymistä koskevaan lainsäädäntöön on sisällytetty päätöksentekoon osallistumisen kannalta tarpeelliset säännökset, mutta nyky muodossaan sääntely ei kuitenkaan kovin laaja-alaisesti mahdollista tehokasta vaikuttamista päätöksentekoon ilmastoperusteisesti. Osallistumisen näkökulmasta tiedonsaantia ja erityisesti kansantajuuden tiedon saamista olisi edelleen mahdollista kehittää. Tiedonsaannin osalta olisi hyvä

huomioida myös yksityistaloudellinen vaikuttaminen ja erilaisista tuotteiden tai palveluiden ympäristövaikutuksista saatavan tiedon laatu ja yksityisoikeudelliset vastuut tässä suhteessa.

Sammanfattning

Om klimatlagens kopplingar till annan lagstiftning och grundläggande och mänskliga rättigheter

Kärnfrågan i utredningen är hur klimatlagen kunde kopplas till annan lagstiftning, både inom hejdning av klimatförändring och i anpassningsfrågor. Genomgång i rapporten innefattar flera sektorer, miljö-, energi- och naturtillgångsbestämmelser som självskrivna men också bl. a. myndighets- och skattebestämmelser. Utöver sektorbestämmelser granskas klimatlagens kopplingar till grundläggande och mänskliga rättigheter, bedömas reglerna om deltagande samt tas upp möjligheter att utveckla klimatlagen.

I nutida lagtexter beaktas klimatet på varierande nivå. En lag kan kopplas till klimatlag genom olika metoder, av vilka de mest uppenbara torde vara 1) hänvisning till de klimatmål som uppsätts i klimatlag, 2) hänvisning till de styrmedel som härrör från klimatlag (planeringssystem, ev. budget) eller 3) en allmän hänvisning till klimat som begrepp.

Både en bestämmelses karaktär och dess område påverkar hur en okonstlad och ändamålsenlig koppling kan bildas och hur nödvändigt kopplingen är. Både hos allmänna målbestämmelser och planeringsbestämmelser kan klimatmål inkluderas i katalogen om saker som ska tas till hänsyn, och kopplingen är oftast lämplig. Inom tillståndsbestämmelser vore det dock oundgängligt att noggrant stifta om förutsättningar för beviljande av tillstånd. Inom stöd- och skattebestämmelser är möjligheter för koppling mycket varierande. Till de lagar som styr myndigheter kunde det läggas bestämmelser om en myndighets ansvar att vidta klimatåtgärder och rapportera. En fråga i sig är också hur den offentliga sektorn själv agerar, inkl. t. ex. styrande av offentliga upphandlingar, statligt ägda skogar samt statliga och kommunala affärsverk.

Summary

Linkages between Climate Change Act, national legislation and human rights

At the core of the study are the possibilities to link the Climate Change Act to other national legislation, particularly to environmental, energy and natural resources statutes, but also, e.g. to the arrangement of administration and taxation. The focus is on both mitigating and adapting to climate change. The study also reviews the links between climate regulation and basic and human rights, assesses opportunities to participate in climate-related decision making and presents possibilities to develop the structure and contents of the Climate Change Act.

In currently valid legislation, climate perspectives are for the most part taken into account insufficiently. Linking other legislation to the Climate Change Act is possible in a number of ways, the most obvious being through references to the targets and policy instruments (plans, potential budgets) set in the Climate Change Act or by bringing up climate perspectives as factors to be accounted for without a direct reference to the Climate Change Act.

How functional and necessary the various methods of establishing these links are depends significantly on the sector of legislation and the type of statute. In particular, climate issues could be incorporated as a factor to be accounted for in the target provisions and planning arrangements of acts. In permitting legislation, a simple reference to the Climate Change Act would not necessarily be functional in the current situation, as a permitting process subject to judicial discretion would also require specific provisions for climate-based permitting requirements. The ease of linking the Climate Change Act to subsidy and taxation legislation varies significantly. Legislation could impose more extensive climate-related planning and reporting duties on public authorities than is currently the case. A particular question is the activities of public sector entities themselves, including the use of real estate (e.g. public procurement, state-owned forests and state-owned companies).

*Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas Tervo, Iikka
Väänänen, Matias Wallgrén*

**Ilmastolain kytkennöistä muuhun
lainsäädäntöön sekä
perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin**

Loppuraportti 8.9.2020

Sisällys

1 Johdanto	7
1.1 Lähtökohdat ja tavoitteet.....	7
1.2 Menetelmä ja rajaukset	7
1.3 Raportin rakenne	8
2 Euroopan unionin ilmastolainsäädännöstä.....	10
2.1 Yleisesti Euroopan unionin ilmastotavoitteiden kehityksestä	10
2.1.1 Nykyiset ilmasto- ja energialainsäädäntöpaketit.....	10
2.1.2 Green Deal ja eurooppalainen ilmastolaki	10
2.1.3 EU:n ilmastosääntelyn käsittely.....	11
2.2 Päästökauppajärjestelmä	11
2.2.1 Päästökauppajärjestelmän perusteet ja sen soveltamisala.....	11
2.2.2 Päästökauppakaudet	12
2.3 Päästökauppajärjestelmän ulkopuoliset päästöt.....	12
2.4 Uusiutuva energia, energiatehokkuus, energiaunioni ja energiamarkkinat	13
2.4.1 Energiaunioni	13
2.4.2 Uusiutuva energia	13
2.4.3 Energiatehokkuus.....	14
2.4.4 Rakennusten energiatehokkuus.....	14
2.4.5 Sähkömarkkinat	14
2.5 Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsät	15
2.6 Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi.....	15
2.7 Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	15
2.8 EU:n ilmastosääntelyn suhteesta kansalliseen ilmastolakiin	16
3 Perus- ja ihmisoikeudet	17
3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien luonne	17
3.2 Perustuslaissa turvatut perusoikeudet	17
3.2.1 Yleisesti.....	17
3.2.2 Ympäristöperusoikeus.....	20
3.3 Kansainväliset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet	23
3.4 Täydentäviä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia	24
3.4.1 Kunnallinen itsehallinto	24
3.4.2 Maksut ja verot.....	24
4 Osallistuminen ilmastopäätöksentekoon.....	26

4.1 Osallistumisen lähtökohdista	26
4.2 Osallistumismahdollisuuksien perustaa	27
4.2.1 Yleinen osallistumisoikeus ja osallistamisvelvollisuus	27
4.2.2 Viranomaisen tiedotustoiminta ja asiakirjojen julkisuus	27
4.3 Yleinen osallistuminen ja aloitteenteko	27
4.3.1 Aloiteoikeus valtion ja kunnan toiminnassa	27
4.3.2 Kansanäänestykset ja vaalit	28
4.3.3 Nuorison erityinen osallistuminen	28
4.3.4 Saamelaisten erityinen osallistuminen	29
4.4 Osallistuminen hallintomenettelyissä	29
4.4.1 Ilmastolaki	29
4.4.2 Osallistuminen lupa-asioissa ja suunnitteluun	29
4.5 Osallistuminen kuluttajana ja yhdistyksen jäsenenä	30
4.6 ”Osallistuminen” oikeudellisen järjestelmän kautta	30
4.6.1 Hallinto-oikeudellisesta ilmastokanteesta	30
4.6.2 Ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset	32
4.6.3 Kanne yleisessä tuomioistuimessa ja ryhmäkanne	32
5 Eräitä näkökohtia ilmastolain kehittämiseksi	33
5.1 Lähtökohdat	33
5.2 Rakenteellisia ja lainsäädäntötekniisiä kysymyksiä	33
5.3 Yleiset säännökset (1 luku, ilmastolain 1–5 §:t ja 15 §)	34
5.4 Velvollisuudet ja periaatteet (2 luku, ilmastolain 3 ja 4 §:t)	35
5.5 Suunnittelujärjestelmä (3 luku, ilmastolain 6–11 §:t ja 3 §)	37
5.6 Seuranta ja valvonta (4 luku, 12, 13 ja 14 §:t)	39
5.7 Erinäiset säännökset (osallistumisen ja tiedottamisen kehittäminen ja ilmastopaneeli, 12 §:n 4 momentti)	40
5.8 Mahdollisista uusista instrumenteista (päästöbudjetteja ja kompensatioita koskeva sääntely)	41
5.9 Ilmastolain kytkemisestä muuhun lainsäädäntöön (3 ja 4 §:t)	44
6 Ilmastonmuutoksen hillitseminen	46
6.1 Luvun rakenteesta ja käsittelytavasta	46
6.2 Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentaminen	47
6.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain yleiset säännökset	47
6.2.2 Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentaminen	48
6.2.3 Rakentamisen sääntely	51
6.3 Liikenne	52

6.3.1 Liikenneinfrastruktuuri	52
6.3.2 Ajoneuvot.....	54
6.3.3 Polttoaineet ja muut energialähteet	55
6.4 Prosessipäästöt ja muut ympäristövaikutukset.....	57
6.5 Energiantuotanto	58
6.6 Metsätalous ja luonnonsuojelu.....	63
6.6.1 Taustaa	63
6.6.2 Metsä- ja luonnonsuojeluhallinto.....	64
6.6.3 Metsäluonnonvaran säästämisen, hiilinielujen ja luonnonsuojelun ohjaus	65
6.6.4 Metsänhoidon ja -kasvatuksen sekä puunkorjuun ohjaus	68
6.6.5 Metsäbiomassan kysynnän ja käytön ohjaus	69
6.6.6 Maankäyttömuodon muutoksen ohjauksesta	69
6.7 Maatalous	70
6.7.1 Maataloussektorin ohjauksen lähtökohdista	70
6.7.2 Maataloustuotannon tuet.....	70
6.7.3 Maataloustuotteiden kulutuksen ohjaaminen.....	71
6.8 Jätteet	71
6.9 Verotus.....	72
6.9.1 Yksityishenkilön tuloverotus	72
6.9.2 Metsäverotus	74
6.9.3 Yritys- ja maatalousyrittäjäverotus	75
6.9.4 Arvonlisäverotus	76
6.9.5 Kiinteistöverotus.....	76
6.10 Kiinteistöt.....	77
6.11 Julkiset hankinnat.....	78
6.12 Hallinto.....	81
6.12.1 Valtion hallinto	81
6.12.2 Kunnat ja maakunnat	85
6.12.3 Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi.....	87
6.12.4 Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhteisöt ja kiinteistöt.....	88
7 Ilmastonmuutokseen varautuminen ja sopeutuminen	90
7.1 Luvun käsittelytavasta ja rakenteesta.....	90
7.2 Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentaminen.....	90
7.3 Liikenne	92
7.4 Energiantuotanto	93

7.5 Vesilainsäädäntö	95
7.6 Metsävarat ja luonto	99
7.6.1 Metsätalous ja talousmetsät	99
7.6.2 Luonnonsuojelu.....	100
7.7 Maatalous	101
7.8 Jätteet	102
7.9 Verotus	102
7.10 Kiinteistöt.....	103
7.11 Julkiset hankinnat.....	103
7.12 Hallinto.....	103
8 Päätelmiä	104
8.1 Perus- ja ihmisoikeuksista.....	104
8.2 Ilmastopäätöksentekoon osallistumisen kehittamisestä	105
8.3 Ilmastolain ja muun lainsäädännön välinen suhde - kytkeminen	105
8.3.1 Yleistä	105
8.3.2 Lakien yleiset säännökset.....	106
8.3.3 Viranomaisten tehtävät ja julkisyhteisöjen velvollisuudet.....	107
8.3.3 Suunnittelua ja lupia koskevat säännökset.....	108
8.3.4 Muu lainsäädäntö (verot, tuet, yms.).....	109
8.4 Johtopäätöksiä kytkemisestä	109
Lähteitä.....	111

1 Johdanto

1.1 Lähtökohdat ja tavoitteet

Pariisin ilmastopöytäkirjan ja Suomen kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen tarkastella laaja-alaisesti kansallista lainsäädäntöä sekä ilmastomuutoksen hillitsemisen että siihen sopeutumisen näkökulmasta. Keskeisessä roolissa tässä on ilmastolain kehittäminen, joka voi tarkoittaa niin ilmastolain sisällön kehittämistä, ilmastolain ja sen sisällä olevien instrumenttien oikeudellisen velvoittavuuden lisäämistä kuin ilmastolain vaikuttavuuden lisäämistä kytkemällä ilmastolaki ja ilmastotavoitteet nykyistä laajemmin muuhun lainsäädäntöön. Tässä yhteydessä on tarpeen arvioida myös ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tehtävien toimien suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Marinin hallituksen hallitusohjelman strategisessa kokonaisuudessa 3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi on asetettu kansallinen tavoite hiilineutraalista Suomesta 2035¹. Hallitusohjelman mukaan ilmastolain ohjausvaikutusta vahvistetaan ja ilmastolakia päivitetään siten, että tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä toteutuu. Lisäksi ilmastolakiin lisätään päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040 ja ilmastolakiin otetaan mukaan myös maankäyttösektori sekä hiilinielujen vahvistamista koskeva tavoite. Ilmastomuutoksen hillintää on vahvistettava myös kestäväällä verotuksella (energiaverotus, liikenteen verotus, kiertotalouden edistäminen sekä päästöihin perustuvan kulutusverotuksen selvittäminen).

Selvityksen tavoitteena on tarkastella ilmastolain ohjausvaikutusta vahventavia mahdollisia kytkeviä valikoituun osaan kansallisesta lainsäädännöstä. Kytkevien mahdollisina kohteina tarkasteltava säädösvalikoima on ollut erittäin laaja. Sääntelyn tarkastelu painottuu, ilmastolain luonteestakin johtuen, jossakin määrin ympäristö-, energia- ja luonnonvaralainsäädäntöön sekä hallintoa koskeviin säädöksiin erityisesti niiden sekä ilmeisen että tosiasiallisen vaikuttavuuden vuoksi. Tarkastelu ei kuitenkaan voi olla täysin kattava, sillä periaatteessa millä tahansa säännöksellä voi olla ilmastovaiikutuksia, esimerkiksi sosiaaliturvasäännökset saattavat ohjata asuntokuntien kokoa ja asuinoloja ilmastomuutoksen hillinnän kannalta epäoptimaaliseen suuntaan. Selvityksen piiriin otettavaa lainsäädäntöä myös rajattiin yhdessä selvityksen ohjausryhmän kanssa julkaisemattoman väliraportin pohjalta. Aineellisoikeudellisen ja hallintoa koskevan lainsäädännön arvioinnin ohessa esitetään, miten ilmastolain ohjausvaikutusta voitaisiin vahvistaa ottaen huomioon myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat sekä kansalaisten päätöksentekoon osallistumismahdollisuudet.

1.2 Menetelmä ja rajaukset

Selvityksessä tarkastellaan ja arvioidaan varsin laajasti eräiden kansallisten lakien mahdollista suhdetta ilmastomuutoksen hillintään, ilmastomuutokseen sopeutumiseen ja menettelyllisiin oikeuksiin ilmastopäätöksenteossa. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu kansainvälisoikeudelliset sopimukset, EU:n ilmastosääntely sekä siihen vahvasti pohjautuva kansallinen lainsäädäntö eli päästökauppalaki (311/2011), laki lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010) ja laki hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista (416/2012). Tarkastelun ulkopuolelle on myös jätetty laki hiilen energiakäytön kieltämisestä (416/2019). Rajauksen taustalla on se lähtökohta, että kansallisen ilmastolain kehittäminen ja mahdollisten kytkevien lisääminen olisi kansallinen hanke. Tästä näkökulmasta EU-oikeus ja

¹ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

kansainvälinen oikeus näyttäytyvät lähinnä huomioon otettavina taustatekijöinä. Kaiken kaikkiaan ilmastotyön kentällä on tällä hetkellä käynnissä huomattava määrä erilaisia selvitys- ja säännöshankkeita ja tiekarttoja ja kehityskuvia, joita ei mitenkään ole voitu kaikkia kattavasti huomioida selvityksen laajuudessa.

Säännösten kytkettävyyden tarkastelu ja kytkentöjen vaikutusarvioinnit perustuvat puhtaasti tekijöiden arvioihin, joihin sisältyy myös jonkin verran epäyhdennukaisuutta. Tekijät ovat kuitenkin kommentoineet toistensa osioita. Lisäksi työn tukena toiminut ympäristöministeriön asettama ohjausryhmä on ottanut kantaa säädösvalintoihin.

Osana selvitystyötä on haastateltu joitakin henkilöitä lainsäädännön kehittämiseen liittyen. Haastatelluiksi ovat tulleet seuraavat henkilöt²: Heikki Granholm, Birgitta Vainio-Mattila, Pekka Kempainen, Johanna Wallius, Eleonoora Eilittä, Emilie Yliheljo, Juhani Tirkkonen, Armi Liinamaa, Leo Parkkonen, Mikko Cortés Téllez, Soili Ingelin, Valeria Kerkkä, Tuomas Aslak Juuso, Anni Koivisto, Tiina Lovisa Solbär, Leo Aikio, Minna Ojanperä, Anssi Kainulainen, Leena Kristeri, Kati Ruohomäki, Jyrki Peisa, Heidi Lettojärvi, Hanna Aho, Matti Kattainen, Niina Ratilainen, Virva Viljanen ja Niina Laajapuro. Haastateltavat valittiin heidän työtehtäviinsä ja asiantuntemukseensa perustuen. He esittivät käsityksiään näihin tekijöihin perustuen. Haasteltavien taustaorganisaatiot ovat maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, Pirkanmaan ELY-keskus, Saamelaiskäräjät, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto, Metsäteollisuus ry, Energiateollisuus ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen nuorisolan kattojärjestö Allianssi ry ja Amnesty International Suomen osasto ry.

Joustavissa teemahaastatteluisa haastateltavia keskustelutettiin seuraavien laajempien kysymysten ympärillä sekä ilmastomuutoksen hillinnän että ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulmasta:

- *Mitkä ovat ilmastonäkökulmasta tärkeimmät säädökset a) oman sektorisi ja b) yleisestä näkökulmasta?*

- *Miten sääntelyä olisi mahdollista kehittää ilmastonäkökulmasta, mikä hidastaa tai vauhdittaa kehitystä?*

- *Miten nyky sääntelyä olisi mahdollista kytkeä nyt voimassa olevaan ilmastolakiin?*

- *Miten ilmastolakia olisi mahdollista kehittää (mahdolliset uudet ohjauskeinot) ja miten kytkentöjä voitaisiin ilmastolain kehityksessä tehdä?*

Haastatteluisa saatuja tietoja on hyödynnetty selvityksessä laadunvarmistuksena ja saatuja kehittämisideoita on huomioitu mahdollisuuksien mukaan.

1.3 Raportin rakenne

Raportti alkaa tiiviillä katsauksella EU:n ilmastolainsäädäntöön. Ajankohtaisten kehityshankkeiden kokoamisen lisäksi katsauksella pyritään luonnostelemaan ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen sääntelykehikkoa, joka kansallista ilmastolakia ja sen kytkentöjä kehitettäessä on tarpeen huomioida. Kolmas luku on perusoikeuskatsaus, jossa kuvataan ilmastopäätöksenteon kannalta relevantit osat perus- ja ihmisoikeuksista. Perusoikeuskatsauksessa ympäristöperusoikeutta tarkastellaan sekä ilmastotoimiin velvoittavana että ilmastotoimia joskus rajoittavanakin perusoikeutena.

² Haastattelut toteutettiin etähaastatteluina 8.5.–29.5.2020 välisenä aikana.

Neljännessä luvussa kuvataan ja arvioidaan jo olemassa olevia osallistumismahdollisuuksia ilmasto-päättöksentekoon ilmastolain järjestelmän ulkopuolella. Viidennessä pääluvussa taas tuodaan esiin alustavia lähtökohtia ilmastolain kehittämiseksi. Nykytilanteesta lähtien kiinnitetään huomiota mm. suunnittelujärjestelmän, osallistumisen ja tiedottamisen sekä lain rakenteen ja sanamuotojen kehittämiseen. Tulevaisuuteen suuntautuvana kysymyksenä käsitellään mm. hiilibudjetteja.

Kuudennessa ja seitsemännessä pääluvussa käydään valikoiden läpi muuta sellaista voimassa olevaa lainsäädäntöä, jolla voi olla ilmastoulottuvuus. Kuudennessa luvussa arvioidaan säännöksiä, joiden kehittämisellä saattaisi olla eniten potentiaalia ilmastonmuutoksen hillintää koskien. hiilineutraaliutta. Seitsemännessä luvussa taas arvioidaan säännösten kehittämistä ilmastonmuutokseen varautumiseksi ja sopeutumiseksi. Käsittelyssä pyritään tuomaan esiin erityisesti se, miten ilmastoasiaa voidaan edistää kehittämällä ilmastolain ja muun lainsäädännön välisiä kytkentöjä.

Selvityksen kokoavassa päätelmäluvussa analysoidaan kytkennän rakentamistekniikoita ja käydään yleislinjaisemmin läpi kytkemiseen liittyviä kysymyksiä ja mahdollisuuksia eri säännöstyypeissä. Näitä ryhmiä ovat mm. eri lakien yleiset säännökset, säännökset viranomaisten toiminnan järjestämisestä ja viranomaisen velvollisuuksista, säännökset erilaisten suunnitelmien laatimisesta ja lupien myöntämisestä ja muut säännökset, vero- ja tukisäännökset sekä eri lakien osallistumissäännökset.

2 Euroopan unionin ilmastolainsäädännöstä

2.1 Yleisesti Euroopan unionin ilmastotavoitteiden kehityksestä

2.1.1 Nykyiset ilmasto- ja energialainsäädäntöpaketit

Euroopan unionin (”EU”) ilmastopolitiikka kattaa useita eri osa-alueita ja -tavoitteita unionin alueen kasvihuonekaasupäästöjen asteittaiseksi vähentämiseksi vuoteen 2050 mennessä.³ Euroopan komissio julkaisi vuonna 2011 nk. tiekartan vähähiiliseen talouteen 2050.⁴ Vuonna 2014 hyväksytyjä *Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteita 2030*⁵ toteuttava lainsäädäntöpaketti (Energiapaketti 2030) asettaa puolestaan vuoteen 2030 mennessä saavutettavat unioninlaajuiset tavoitteet: vähintään 40 % vähennys kasvihuonekaasupäästöissä (vuoden 1990 tasoon verrattuna), vähintään 32,5 % parannus energiatehokkuudessa ja vähintään 32 % EU:n energiantuotannosta tulee perustua uusiutuviin energialähteisiin. Vuonna 2015 julkaistiin joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastomuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia⁶, jonka toimeenpanemiseksi on hyväksytty lainsäädäntöä *Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille* -paketissa (Puhtaan energian paketti).⁷

2.1.2 Green Deal ja eurooppalainen ilmastolaki

Marraskuussa 2018 komissio julkisti tavoitteen ilmastoneutraalista EU:sta vuoteen 2050 mennessä tiedonannossaan *Puhdas maapallo kaikille – Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta*.⁸ Ilmastoneutraalia EU:ta koskevan tavoitteen toteuttamiseksi komissio esitteli joulukuussa 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (European Green Deal)⁹, jossa on mm. esitelty uutta lainsäädäntöä sekä muutoksia voimassa olevaan unionin lainsäädäntöön. Green Dealin kattamia aihealueita ovat mm. energiantuotanto, teollisuus, rakennusala, liikenne, ruuantuotanto ja biodiversiteetin suojelu. Green Dealin osana on julkaistu etenemissuunnitelma, jossa esitellään aikataulu eri lainsäädäntöehdotusten ja strategioiden laatimiselle.¹⁰

Vihreän kehityksen ohjelman puitteissa komissio antoi maaliskuussa 2020 ehdotuksen EU:n ilmastolaiksi (European Climate Law). Ehdotukseen on kirjattu tavoite kasvihuonekaasujen nollanetto-päästöistä vuoteen 2050 mennessä. Asetuksella luotaisiin viitekehys, jonka puitteissa tavoite saavutettaisiin vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä ja tehostamalla päästöjen poistamista.

³ EU:n ilmastopolitiikan ja -tavoitteiden kehitystä on kuvattu komission tiedonannossa *Puhdas maapallo kaikille – Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta* (COM(2018) 773 final).

⁴ COM(2011) 112 final.

⁵ COM(2014) 15 final.

⁶ COM(2015) 80 final.

⁷ COM(2016) 860 final.

⁸ COM(2018) 773 final.

⁹ COM(2019) 640 final.

¹⁰ Esimerkkejä Green Dealin kirjatusta ehdotuksista ovat mm. päästökauppajärjestelmän laajentaminen uusiin aloihin, energiaverodirektiivin tarkistus (painopisteenä ympäristöyksymykset) ja mahdollinen hiilitulli. Energiasektoria on tarkoitus kehittää siten, että se perustuu pääasiassa uusiutuviin energialähteisiin.

Ehdotetun asetuksen nojalla komissio tarkastelisi syyskuuhun 2020 mennessä EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitetta ja tutkisi vaihtoehtoja uudeksi vuodelle 2030 asetettavaksi päästövähennystavoitteeksi, joka olisi 50–55 % verrattuna vuoteen 1990. Komission olisi 30.6.2021 mennessä arvioitava, miten unionin nykyistä lainsäädäntöä olisi muutettava korotetun tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotettuun asetukseen kuuluisi myös jäsenvaltioiden velvollisuus kehittää ja toimeenpanna ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevia strategioita ja suunnitelmia (ks. sopeutumisesta kappale 2.7). Komissio tulisi viiden vuoden välein arvioimaan unionin edistymistä ja kansallisia toimenpiteitä vuoden 2050 tavoitteen saavuttamiseksi. Ensimmäinen edistymisen arviointi tapahtuisi 30 syyskuuta 2023 mennessä.

Ehdotetussa asetuksessa siirrettäisiin komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla täydennettäisiin asetusta vahvistamalla unionin tason kehityspolku ilmastoneutraaliuuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä. Asetusehdotuksen käsittely on tämän raportin laatimishetkellä kesken. Euroopan parlamentin raportööri on esittänyt, ettei delegoituja säädöksiä tulisi käyttää kehityspolusta säätämiseen, koska se olisi EU:n perustamissopimusten vastaista.¹¹ Edelleen on Euroopan parlamentin oikeudellisen palvelun antamassa kirjallisessa kommentissa (non-paper) todettu, ettei delegointivaltuuksien siirtäminen komissiolle asetusehdotuksen mukaisesti olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaista.¹² On myös esitetty, että jäsenvaltiot olisivat todennäköisesti haluttomia siirtämään komissiolle tällaista päättäväntä valtaa koskien kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteita.¹³

2.1.3 EU:n ilmastosääntelyn käsittely

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan tarkemmin edellä mainittuihin lainsäädäntökokonaisuuksiin kuuluvaa EU:n ilmastolainsäädäntöä. Eri lainsäädäntökokonaisuuksien osalta käsitellään lisäksi kansallista täytäntönpäytäntöä ja jäsenmaita velvoittavia tavoitteita. Lopuksi käsitellään lyhyesti EU:n ilmastosääntelyn suhdetta kansalliseen ilmastolakiin.

2.2 Päästökauppajärjestelmä

2.2.1 Päästökauppajärjestelmän perusteet ja sen soveltamisala

Keskeinen osa EU:n ilmastopolitiikkaa on alkuperäisellä päästökauppadirektiivillä (2003/87/EY) perustettu päästökauppajärjestelmä. Päästökauppajärjestelmä on ollut toiminnassa vuodesta 2005 ja se kattaa nykyään noin 40 % EU:n kasvihuonekaasupäästöistä.¹⁴ Päästökauppajärjestelmää on laajennettu muutospäätöksillä 2009/29/EY kattamaan hiilidioksidipäästöjen lisäksi muitakin kasvihuonekaasuja sekä uusia kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavia toimialoja. Direktiivin liitteessä I luetellaan järjestelmän piiriin kuuluvat toimialat, joita harjoittavien laitosten on osallistuttava päästökauppaan.

Lentoliikenne on sisällytetty vuodesta 2012 lähtien päästökauppajärjestelmän piiriin lentoliikenteen päästökauppadirektiivillä (2008/101/EY). Kyseistä direktiiviä on sittemmin muutettu asetuksella (EU) 2017/2392, joka koskee kuluva lentoliikenteen päästökauppakautta (2017–2023). Asetuksella

¹¹ DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).

¹² Non-paper on the choice of delegated acts to set out the trajectory for achieving climate neutrality in the proposal for a European Climate Law [2020/0036(COD)].

¹³ The European Green Deal – Assessing its Current State and Future Implementation. FIIA Working Paper, M. Sidda, 2020, s. 7.

¹⁴ Euroopan ympäristökeskuksen katsaus 9/2019: *The EU Emissions Trading System in 2019: trends and projections*.

jatkettiin lentoliikenteen päästökauppaa koskevaa rajoitusta, jonka mukaisesti päästökauppajärjestelmä soveltuu lentoliikenteessä 31.12.2023 asti vain Euroopan talousalueen sisällä tehtäviin lentoihin.¹⁵ Green Dealia koskevassa tiedonannossa komissio aikoo ehdottaa, että päästökauppajärjestelmää laajennetaan tulevaisuudessa kattamaan myös merenkulku.¹⁶

Päästökauppadirektiivi muutoksineen on pantu täytäntöön Suomessa päästökauppalaille (311/2011). Lentoliikenteen päästökauppadirektiivi puolestaan on pantu muutoksineen täytäntöön lentoliikenteen päästökaupasta annetulla lailla (34/2010). Kansainvälisen päästökaupan hanketoimintoja koskee laki Kioton mekanismien käytöstä (109/2007), jossa säädetään yleisemminkin hallinnollisista puitteista kansainväliseen päästökauppaan osallistumiselle.

2.2.2 Päästökauppakaudet

EU:n päästökauppa jakautuu päästökauppakausiin. Kuluva kolmatta päästökauppakautta koskee päästökauppadirektiivin muutosdirektiivi 2009/29/EY. Päästökauppadirektiiviin tehtyjen muutosten myötä kolmannella päästökauppakaudella siirryttiin unioninlaajuiseen päästökattoon kansallisten päästökattojen sijaan ja päästökauppa laajeni kattamaan uusia toimialoja ja kasvihuonekaasuja. Tavoite kolmannelle kaudelle on ollut saavuttaa vuonna 2020 päästökauppajärjestelmään kuuluvilla toimialoilla 21 % pienemmät päästöt (verrattuna vuoteen 2005), minkä saavuttamiseksi jaettavien päästöoikeuksien määrää on pienennetty 1,74 % vuosittain.

Vuodesta 2021 alkavaa neljättä päästökauppakautta koskee uudistettu päästökauppadirektiivi (EU) 2018/410. Neljännelle päästökauppakaudelle on asetettu sitova tavoite vähentää päästöjä järjestelmän piiriin kuuluvilla toimialoilla 43 %.¹⁷ Neljännellä kaudella jaettavien päästöoikeuksien määrä tulee laskemaan vuosittain 2.2 %. Lisäksi vuonna 2019 käynnistynyttä markkinavakauseräntä, jolla pyritään vähentämään päästöoikeuksien ylijäämää markkinoilla, tullaan vahvistamaan.¹⁸ Neljättä päästökauppakautta koskevat säännökset eivät nykyisellään mahdollista Kioton pöytäkirjan mukaisista hankkeista saatavien päästöyksiköiden käyttöä tai vaihtoa päästöoikeuksiin enää neljännellä kaudella.¹⁹

2.3 Päästökauppajärjestelmän ulkopuoliset päästöt

Lähes 60 % EU:n kasvihuonekaasupäästöistä syntyy toiminnoista, jotka eivät kuulu päästökauppajärjestelmän piiriin, kuten rakentamisesta, liikenteestä, maataloudesta ja jätehuollosta.²⁰ Päästökaupan ulkopuolisten toimialojen kasvihuonekaasupäästöjä säännellään kolmannella päästökauppakaudella taakanjakopäätöksellä (406/2009/EY) ja neljännellä päästökauppakaudella taakanjakoasetuksella ((EU) 2018/842). Taakanjakopäätöksessä ja -asetuksessa asetetaan jäsenvaltioita suoraan velvoittavat minimipäästövähennystavoitteet päästökauppajärjestelmän ulkopuolisille toimialoille. Kansallisilla päästövähennyksillä pyritään saavuttamaan soveltuvilla toimialoilla EU:n laajuisesti 10 %

¹⁵ Kyseinen rajaus on tehty kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) kansainvälisen lentoliikenteen päästöjärjestelmän (CORSIA) toteuttamisen tukemiseksi. Päästökauppajärjestelmää tullaan arvioimaan uudelleen CORSIA-hankkeen implementoimiseksi EU:n järjestelmään. Mikäli lentoliikenteen päästökauppaa koskevia lainsäädäntömuutoksia ei tehdä, järjestelmä palautuu täyteen laajuuteen vuodesta 2024 eteenpäin.

¹⁶ COM(2019) 640 final, s. 11.

¹⁷ EUCO 169/14.

¹⁸ Päästöoikeuksien ilmaisjakoa kuitenkin jatketaan niiden alojen teollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyyn takaimiseksi, joita koskee riski hiilivuodosta, eli tuotannon siirtymisestä EU:n ja päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle (ks. COM(2019) 557 final/2).

¹⁹ Ks. komission asetus (EU) 1123/2013.

²⁰ Komission tiedote MEMO/16/2499.

vähennys kokonaispäästöissä vuoden 2020 loppuun mennessä ja 30 % vähennys vuoden 2030 loppuun mennessä (verrattuna vuoteen 2005).

Päästökauppajärjestelmän ulkopuolisen taakanjakosektorin päästöjen vähentäminen sekä toimenpiteet ja politiikat vähennysten saavuttamiseksi ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Taakanjakoasetuksen mukainen päästövähennystavoite vuodelle 2030 on Suomen osalta -39 %, vuosittaiset päästökiintiöt vahvistetaan loppuvuodesta 2020.²¹ Vuoden 2020 ilmastovuosikertomuksen mukaan Suomi on saavuttamassa kaudelle 2013–2020 asetetut päästövähennysvelvoitteet ja kauden 2021–2030 toimet on suunniteltu siten, että myös vuoden 2030 päästövähennystavoite saavutetaan. Taakanjakosektorilla tehtävät päästövähennystoimet on määritelty sektorikohtaisesti Suomen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa ja merkittävimmät päästövähennystoimet on kohdistettu liikennesektorille, jonka osuus taakanjakosektorin päästöistä on suurin.

2.4 Uusiutuva energia, energiatehokkuus, energiaunioni ja energiamarkkinat

2.4.1 Energiaunioni

Energiapaketin 2030 osana annettiin energiaunionin hallintomalliasetus ((EU) 2018/1999), jolla perustettiin hallintojärjestelmä, joka kattaa asetuksessa määritellyt viisi EU:n energiaunionin olottuvuutta: energiaturvallisuuden, energian sisämarkkinat, energiatehokkuuden, hiilestä irtautumisen sekä tutkimuksen, innovoinnin ja kilpailukyvn. Hallintomalliasetuksessa keskeisiä elementtejä ovat jäsenvaltioille osoitetut vaatimukset laatia yhdenmetyt kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat ja pitkän aikavälin strategiat sekä asetuksen mukaiset raportointivelvoitteet.

Suomen 1.4.2020 päivätty pitkän aikavälin strategia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi perustuukin hallintomalliasetukseen.²² Suomi on toimittanut komissiolle joulukuussa 2019 hallintomalliasetuksessa tarkoitetun kansallisen yhdenmetyt energia- ja ilmastosuunnitelmansa (National Integrated Energy and Climate Plan), joka sisältää Suomen kansalliset tavoitteet ja toimet EU:n vuotta 2030 koskevien ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmassa käsitellään kaikkia edellä mainittuja viittä energiaunionin olottuvuutta. Hallintomalliasetuksen mukaisesti kunkin jäsenvaltion on raportoitava komissiolle vuoden 2023 aikana ja sen jälkeen joka toinen vuosi yhdenmetyt energia- ja ilmastosuunnitelmansa koskeva edistymisraportti. Komission Green Dealia koskevassa tiedonannossa on todettu, että jäsenvaltioiden on huomioitava vuotta 2030 koskevat uudet ilmastotavoitteet aloittaessaan kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmiansa päivittämisen vuonna 2023.²³

2.4.2 Uusiutuva energia

EU:n ilmastopolitiikkaan kuuluu olennaisesti uusiutuvan energian tuotannon ja käytön lisääminen, mitä koskee direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (2009/28/EY, ”RES-direktiivi”), jonka nojalla jäsenvaltioissa on asetettu sitovat tavoitteet uusiutuvan energian osuudelle energiantuotannosta vuoteen 2020 mennessä. Suomen maakohtainen tavoite oli nostaa uusiutuvan energian tuotannon osuus 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä, mikä saavutettiin jo vuonna 2014.²⁴

²¹ Ilmastovuosikertomus 2020 (K 18/2020 vp), s. 23.

²² Suomen pitkän aikavälin strategia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi, Työ- ja elinkeinoministeriö 1.4.2020.

²³ COM(2019) 640 final, s. 6.

²⁴ Suomen virallinen tilasto (SVT): Energian hankinta ja kulutus (verkkojulkaisu).

ISSN=1799-795X. 2018. Helsinki: Tilastokeskus, viitattu: 5.5.2020.

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ehk/2018/ehk_2018_2019-12-12_tie_001_fi.html.

RES-direktiiviä on sittemmin muutettu ja tarkistetussa uusiutuvan energian direktiivissä ((EU) 2018/2001, ”REDII-direktiivi”) asetettiin korkeampi 32 % uusiutuvien energiamuotojen tavoite, jota voidaan mahdollisesti tarkistaa ja korottaa vuonna 2023. Direktiivissä määritellään lisäksi mm. biopolttoaineiden ja -nesteiden kestävyyskriteerit ja uudistetaan alkuperätkäytäntöä koskevaa sääntelyä.

Jäsenvaltioiden tulee saattaa REDII-direktiivissä asetetut uudet vaatimukset kansallisesti voimaan viimeistään 30.6.2021 ja täytäntöönpanoa koskevat hankkeet ovat käynnissä työ- ja elinkeinoministeriössä.²⁵ Hankkeet koskevat biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamista²⁶, esitystä laiksi energian alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta sekä uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyitä.

2.4.3 Energiatohokkuus

Vuoden 2012 energiatohokkuusdirektiivissä (2012/27/EU) säädettiin joukko jäsenmaita sitovia toimenpiteitä vuodelle 2020 asetetun 20 % energiatohokkuuden tavoitteen saavuttamiseksi. Vuoden 2012 energiatohokkuusdirektiivi on implementoitu Suomessa energiatohokkuuslailla (1429/2014). Energiatohokkuusdirektiiviä on sittemmin muutettu tarkistetulla energiatohokkuusdirektiivillä ((EU) 2018/2002), johon kirjattu energiatohokkuustavoite vuodelle 2030 on 32,5 %. Muutosdirektiivin nojalla jäsenvaltioiden on saavutettava kaudella 2021–2030 vähintään 0,8 % vuosittaiset energiasäästöt. Tarkistetussa energiatohokkuusdirektiivissä asetetut vaatimukset oli pääosin saatettava kansallisesti voimaan 25.6.2020. Direktiivin edellyttämistä muutoksista on annettu hallituksen esitys laeiksi energiatohokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 104/2020 vp), jonka mukaan ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 24.10.2020.

2.4.4 Rakennusten energiatohokkuus

Rakennusten energiatohokkuutta on pyritty edistämään alun perin rakennusten energiatohokkuudesta annetulla direktiivillä 2010/31/EU sekä edellä mainitulla energiatohokkuusdirektiivillä 2012/27/EU. Direktiivien tavoitteena oli muun ohella saavuttaa energiatohokas ja vähähiilinen rakennuskanta jäsenvaltioissa vuoteen 2050 mennessä. Molempia direktiivejä on sittemmin muutettu osana Puhtaan energian pakettia (ks. energiatohokkuusdirektiivistä edellä kohdassa 2.4.3). Rakennusten energiatohokkuusdirektiivin muutosdirektiivi (EU) 2018/844 sisältää toimenpiteitä, joilla kiihdytetään EU:n olemassa olevan rakennuskannan energiatohokkuuden parantamista sekä vahvistetaan uusien rakennusten energiatohokkuutta.

Energiatohokkuusdirektiiviin tehtyjen muutosten toimeenpanemiseksi on annettu hallituksen esitys laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta (HE 23/2020 vp), joka on tämän raportin laatimishetkellä vielä käsittelyssä.²⁷ Lisäksi direktiivimuutos edellyttää jäsenmaita laatimaan pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategian. Suomen pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategia 2020–2050 valmistui maaliskuussa 2020 ja sen tavoitteena on vähentää rakennuskannan päästöjä 90 % vuoteen 2050 mennessä.

2.4.5 Sähkömarkkinat

Edellä mainitun Puhtaan energian paketin osana annettiin myös asetus sähkön sisämarkkinoista ((EU) 2019/943), jolla korvattiin edeltävä asetus 714/2009/EY, sekä direktiivi sähkön sisämarkkinoita kos-

²⁵ TEM039:00/2019, TEM040:00/2019, TEM088:00/2019.

²⁶ Ks. HE 70/2020.

²⁷ Direktiivi olisi tullut saattaa kansallisesti voimaan viimeistään 10.3.2020.

kevistä yhteisistä säännöistä, jolla korvattiin edeltävä direktiivi 2012/27/EU. Kyseiset asetukset ja direktiiviedellyttävät muutokset mm. sähkömarkkinalakiin (588/2013). Tätä koskeva hanke on parhaillaan käynnissä työ- ja elinkeinoministeriössä.²⁸ EU:n sähkömarkkinoita koskevalla lainsäädännöllä pyritään integroimaan EU:n energiamaarkkinaa kustannustehokkaasti turvallisen ja edullisen energian tarjoamiseksi EU:n kansalaisille. Puhtaan energian pakettiin kuului lisäksi asetukset riskeihin varautumisesta sähköalalla ((EU) 2019/941) ja asetukset Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta ((EU) 2019/942).

2.5 Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsät

Energiapaketin 2030 yhteydessä annettu nk. LULUCF-asetus ((EU) 2018/841) asettaa jäsenvaltioita suoraan sitovan velvoitteen varmistaa, että maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt kompensoidaan kausilla 2021–2025 ja 2026–2030 poistamalla vähintään vastaava määrä hiilidioksidia ilmakehästä. LULUCF-asetuksessa säädetään myös siitä, miten hiilinielujen laskenta otetaan huomioon unioninlaajuisissa ilmastotavoitteissa vuoteen 2030 asti.

Vuoden 2020 aikana vahvistetaan jäsenmaiden laskennalliset metsien vertailutasot, joihin hiilinielua verrataan kaudella 2021–2025.²⁹ Metsien hiilinielujen kokonaishyöty tai -rasite lasketaan osaksi koko maankäyttösektorin päästövähennystavoitteita. Mikäli jäsenmaan maankäyttösektori aiheuttaa nettopäästöjä, voidaan päästöjä tietyin rajoituksin kompensoida taakanjakosektorilla toteutettavilla päästövähennystoimilla tai ostamalla nieluyksiköitä muilta jäsenmailta vertailukauden lopussa.³⁰

2.6 Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi

Direktiivillä 2009/31/EY perustettiin lainsäädännöllinen viitekehys hiilidioksidin turvalliseen geologiselle varastoinnille. Direktiivi kattaa koko varastoinnin elinkaaren, hiilidioksidin talteenoton ja kuljetuksen. Direktiiviä on sittemmin muutettu, viimeisimmäksi hallintomalliasetuksella. Direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista annetulla lailla (416/2012).

2.7 Ilmastonmuutokseen sopeutuminen

Edellä kuvattuun asetusehdotukseen eurooppalaiseksi ilmastolaiksi (ks. kohta 2.2) kuuluu jäsenvaltioille asetettu velvollisuus kehittää ja toimeenpanna ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat strategiat ja suunnitelmat. Nykyisellään ilmastonmuutokseen sopeutumista koskee vuonna 2013 hyväksytty EU:n strategia (COM (2013) 216), josta on tehty arviointi vuonna 2018. Vuoden 2013 strategian päämääränä on: 1. parantaa jäsenmaiden, alueiden ja kaupunkien ilmastokestävyyttä; 2. parantaa sopeutumiseen liittyvän päätöksenteon tietopohjaa; sekä 3. parantaa keskeisten haavoittuvien alojen ja

²⁸ TEM086:00/2019.

²⁹ Laskennallinen metsien vertailutaso perustuu vuosien 2000–2009 väliseen viitekauteen. Suomi toimitti alkuperäisen asetuksen mukaisen vertailutasoraporttinsa 20.12.2018 ja komission palautteen perusteella päivitetyn vertailutasoraportin 20.12.2019 (*Submission of updated National Forestry Accounting Plan including forest reference level (2021–2025) for Finland (20 December 2019)*).

³⁰ Hiilinielun jäädessä vertailutasoja pienemmäksi, jäsenmaiden on mahdollista hyödyntää päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa jäsenmaakohtaista joustovaraa, joka on Suomen osalta kaudella 2021–2030 yhteensä 44 miljoonaa hiilidioksiditonnia. Lisäksi Suomelle on myönnetty enintään 10 miljoonan hiilidioksiditonnin erillisjousto. Ks. LULUCF-asetuksen artikla 13(4) ja liite VII.

unionin politiikkojen ilmastokestävyyttä.³¹ Osana Green Dealia komissio valmistelee parhaillaan uutta vuoden 2013 strategialle pohjautuvaa sopeutumisstrategiaa, joka on määrä hyväksyä vuonna 2021.³²

Vuoden 2018 arvioinnin yhteydessä julkaistiin myös sopeutumisvalmiuden tulostaulu, jota vasten arvioitiin kansalliset sopeutumisstrategiat. Suomen osalta arvioinnissa viitataan mm. kansalliseen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelmaan 2022 sekä sektorikohtaisiin sopeutumissuunnitelmiin.

2.8 EU:n ilmastosäätelyn suhteesta kansalliseen ilmastolakiin

Ilmastolain soveltamisalaa koskevassa 2.3 §:ssä todetaan, että päästökauppasektorin päästöistä ja toimista niiden vähentämiseksi säädetään päästökauppalaisissa, lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa ja Kioton mekanismien käytöstä annetussa laissa. Kyseisten säädösten ja ilmastolain suhde lienee edelleen perusteltua järjestää nimenomaisesti ilmastolakia uudistettaessa.

Mahdollisen tulevaisuudessa annettavan EU:n ilmastolainsäädännön ja Suomen kansallisen ilmastolain suhteen järjestämistä taas on ennen aikaista arvioida tässä raportissa.

Suomen kansallisen ilmastolain näkökulmasta keskeisiä ja tämän raportin mukaiseen tarkasteluun valittuja ilmasto- ja energiapaketteihin liittyviä kansallisia, muita kuin tässä luvussa käsiteltyjä erityisiä ilmastosäädöksiä ja niiden kytkentää kansalliseen ilmastolakiin on käsitelty jäljempänä tässä raportissa.

³¹ COM(2013)216, s. 5-9

³² Valmistettavaan sopeutumisstrategiaan liittyy ilmastotoimien pääosaston *Adaptation to Climate Change - Blueprint for a new, more ambitious EU strategy*, saatavilla mm. osoitteessa <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12381-EU-Strategy-on-Adaptation-to-Climate-Change/public-consultation>.

3 Perus- ja ihmisoikeudet

3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien luonne

Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat erityisesti lainsäädäntövaiheessa. Eräissä ristiriitatapauksissa niillä on merkitystä myös lakien soveltamisessa (PL 106 § ja PL 107 §). Kansallisesti säädettävien lakien on oltava sopusoinnussa perustuslaista ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvien vaatimusten kanssa. Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden arvioi Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PL 74 §), vaikka lakien perustuslainmukaisuutta arvioi myös valtioneuvoston oikeuskansleri (PL 108.1 §) sekä lakeja valmistelevat ministeriöt. Perus- ja ihmisoikeuksissa ei ole kysymys vain lainsäätäjään kohdistuvista rajoituksista tietynlaisen sääntelyn voimaansaattamiselle, vaan julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nojalla myös aktiivinen velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat luonteeltaan keskenään hieman erilaisia. Osa on absoluuttisia, eikä niitä voidaan lainkaan rajoittaa. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeus elämään (PL 7 §). Suurta osaa perus- ja ihmisoikeuksista voidaan kuitenkin rajoittaa. Rajoittaminen ei ole vapaata, vaan se voi tapahtua tiettyjen perustuslakivaliokunnan muotoilemien kriteereiden nojalla. Tällaisia kriteereitä ovat: 1) lailla säättäminen, 2) täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, 3) hyväksyttävyyys, 4) ydinalueen koskemattomuus, 5) suhteellisuus, 6) oikeusturva ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.³³ Seuraavassa tarkastellaan ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia.

3.2 Perustuslaissa turvatut perusoikeudet

3.2.1 Yleisesti

Perustuslain 2 luvussa on säädetty perusoikeuksista, joilla useimmilla näyttäisi olevan liityntäpintoja ilmastolainsäädännön kehittämiseen. Liityntäpintojen vahvuus riippuu tietysti täysin siitä, millä tavalla ilmastolainsäädäntöä kehitetään. Yleisellä tasolla kytkentöjä voidaan nähdä olevan ainakin perustuslain 6–7, 9–10, 12–15 ja 17–21 §:iin.

Perustuslain 6 §:ssä on säädetty ihmisten yhdenvertaisuudesta. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä on lisäksi säädetty lasten tasa-arvoisen kohtelun sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisen vaatimuksista. Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta ehkä keskeisin mahdollinen tematiikka näiltä osin liittyy perustuslain 9 §:ssä turvattuun asuinpaikan valinnanvapauden ja liikkumisvapauden sekä ilmastosääntelyn alueellisen kohdentumisen väliseen suhteeseen.

Perustuslain 7 §:ssä on säädetty oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää ehdottoman perusoikeuden, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen keskeisin ulottuvuus liittyy erityisesti kriminaalipolitiikkaan sekä erilaisiin pakkokeinoihin. Eräissä eurooppalaisissa valtioissa on kuitenkin nostettu valtioita vastaan ilmastokanteita, joissa on vedottu oikeus elämään -tyyppisiin säännöksiin, jotka on myös turvattu ihmisoikeussopimuksen

³³ Ks. PevM 25/1994 s. 5.

2. ja 8. artikloissa. Sinänsä voidaan ajatella, että valtiolla Suomessakin on jonkinasteinen velvollisuus pyrkiä ilmastolainsäädännön keinoin edistämään myös tämän oikeuden toteutumista.

Perustuslain 9 §:ssä on säädetty liikkumisvapaudesta. Säännöksen mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Varsinaisen valtionrajojen sisäpuolella tapahtuvan liikkumisen lisäksi liikkumisvapauteen kuuluu myös vapaus lähteä ja saapua maahan. Säännöksen mukaan on kuitenkin mahdollista säätää vapau-teen tiettyjä välttämättömiä rajoituksia. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan säädetään erikseen. Sikäli kuin ilmastolainsäädännöllä asetetaan oikeudellisia rajoitteita ihmisten liikkumiselle Suomen rajojen sisäpuolella tai valtion rajojen yli, tällä epäilemättä on merkittävä kytkös liikkumisvapauteen perusoikeutena.

Perustuslain 10 §:ssä on säädetty yksityiselämän suojasta. Keskeinen on erityisesti säännöksen ensimmäinen momentti, jossa säädetään muun ohella, että jokaisen kotirauha on turvattu. Kotirauhan suojalla voidaan nähdä olevan jäljempänä esille tulevan kaltainen yhteys erityisesti perustuslain 19 §:n 4 momenttiin, jolla turvataan jokaisen oikeus asuntoon. Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta perustuslain 10 § voi kuitenkin muodostua merkitykselliseksi, jos sääntely merkitsisi jollakin tavalla sitä, että asuminen tosiasiaa estyisi tai asumiseen muutoin puututtaisiin suhteettoman syvälle käyvällä tavalla.

Perustuslain 12 §:ssä on säädetty sananvapaudesta ja julkisuudesta. Säännöksen mukaan jokaisella on sananvapaus, joka sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Toisaalta säädetään, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia ja jokaisella on oikeus saada niistä tieto. Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta mahdollisella sananvapautta ja julkisuutta edistävällä sääntelyllä lienee sinänsä merkitystä avoimen julkisen keskustelun turvaamisen kannalta, mutta tältä kannalta katsottuna vaikutukset sinänsä lienevät ensi sijassa välillisiä.

Perustuslain 13 §:ssä on säädetty kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Säännöksellä turvataan jokaisella oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia ja osallistua niihin. Lailla voidaan perustuslain 13 §:n 3 momentin nojalla antaa tarkempia säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä. Periaatteelliselta kannalta kokoontumis- ja yhdistymisvapaudella voidaan nähdä olevan suuri merkitys erilaisten ilmastoasioiden esille nostamiseen tähtäävien tilaisuuksien järjestämisessä. Seikka on tärkeä ilmastolainsäädäntöä kehitettäessä. Ilmastolainsäädännön kehittämällä tuskin tavoitellaan näiden perusvapauksien rajoittamista, mutta sen sijaan ilmastolainsäädännöllä voitaneen eri tavoin pyrkiä edistämään vapauksien toteutumista.

Perustuslain 14 §:ssä on säädetty vaali- ja osallistumisoikeuksista. Säännöksellä turvataan Suomen kansalaisten ja muiden maassa vakituisesti asuvien ihmisten mahdollisuudet äänestää vaaleissa sekä asettua näissä ehdolle. Lisäksi on säädetty, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta säännös on sikäli merkityksellinen, että julkisen vallan on sen nojalla pyrittävä turvaamaan Suomen kansalaisille ja muille säännöksessä tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus osallistua ilmastoasioita koskevaan kansalliseen päätöksentekoon.

Perustuslain 15 §:ssä on säädetty omaisuudensuojasta. Säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Säännös sisältää erityisen lakivarauksen pakkolunastusten osalta. Omaisuudensuoja ei kuiten-

kaan estä omaisuuden käytön rajoittamista koskevan sääntelyn voimaan saattamista, kunhan se täyttää perusoikeuksien rajoittamisedellytykset. Ilmastolainsäädännön kehittämisesä tuskin luodaan uusia pakkolunastusperusteita, jolloin keskeisimmät omaisuuden käyttöön liittyvät kysymykset koskevat sitä, kuinka pitkälle meneviä käytönrajoituksia tai laajamittaisia maksuja tai veroja voidaan säätää omistajille. Relevantiksi voivat muodostua sekä maan- ja kiinteistöjen omistajien, mutta myös sellaisten yritys- tai muiden omaisuuksien omistajien asemat, joihin ilmastosääntely tulisi kohdistumaan.

Perustuslain 17 §:ssä on säädetty oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Ilmastolainsäädännön kannalta keskeisintä lienee vaatimus kulttuuristen oikeuksien huomioimisesta. Säännöksen mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksessä mainituille erityisryhmille on annettu tiettyjä erityisiä vapauksia kulttuurinsa harjoittamiseen, mikä käytännössä voi tarkoittaa heille kuuluvia jossain määrin laajempia oikeuksien luonnonvarojen ja maa-alueiden käyttöön tavalla, joka voi edelleen asettaa perustuslain 17 §:n valossa tiettyjä erityisvelvoitteita puolestaan ilmastolainsäädännön kehittämiselle.

Perustuslain 18 §:ssä on säädetty oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Säännöksen ensimmäisen momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Oikeutta voidaan rajoittaa vain perustuslakivaliokunnan muotoilemien perusoikeuksien rajoituskriteereiden puitteissa. Elinkeinovapaudella on merkitystä erityisestä sen suhteen, voidaanko jonkin elinkeinonharjoittamiseksi edellyttää viranomaisen myöntämää lupaa. Toisaalta elinkeinovapaudella on läheisiä yhteyksiä perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuudensuojaan. Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta perusoikeuksien välinen punninta-asetelma muodostunee perustuslain 18 §, 15 § ja 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeuden välille. Keskeisimmät elinkeinoalat lienevät ne, joissa on kysymys luonnonvarojen hyödyntämisestä. Näitä ovat ainakin energiaan, rakentamiseen ja metsätalouteen liittyvät elinkeinoalat.

Perustuslain 19 §:ssä on säädetty oikeudesta sosiaaliturvaan. Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta keskeisin lienee säännöksen neljäs momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei takaa yksilölle mahdollisuutta subjektiivisluontoisesti vaatia julkista valtaa järjestämään asuntoa, mutta säännöksellä tietynasteinen kytkeä perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan. Jos sääntely tarkoittaisi esimerkiksi joillakin alueilla tapahtuvan asumisen tosiasiallista estymistä, voisi tämä synnyttää kysymyksen julkisen vallan velvollisuudesta järjestää vaihtoehtoinen asuminen perustuslain 19 §:n 4 momentin nojalla.

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeusturvaperusoikeudesta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan kokeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Sikäli kuin ilmastolainsäädäntöä kehitetään kohti mahdollisuuksia tehdä yksilöä koskevia oikeusvaikutteisia päätöksiä, tulee perustuslain 21 §:n valossa turvata ainakin mahdollisuus saada päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

3.2.2 Ympäristöperusoikeus

Ympäristöperusoikeuden sisältö ja velvoittavuus

Perustuslain 20 §:ssä on säädetty vastuusta ympäristöstä. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toinen momentti sisältää julkiselle vallalle asetetun velvoitteen, jonka mukaan sen on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös ei luo subjektiivisia oikeuksia, vaan jokaista koskevan periaatteellisen velvollisuuden luonnon ja ympäristön suojelemiseen. Säännös on muista perusoikeuksista poikkeava, koska se koskee esitöiden mukaan myös tulevia sukupolvia³⁴. Säännös on periaatteessa julistuksenomainen, mutta sen soveltamisala on sikäli laaja, että se koskee yhtä hyvin luonnonympäristöä kuin ihmisen aikaan saamaa rakennettua ympäristöä. Huomionarvoista on myös, että säännöksen taustalla on ikään kuin ajatus ympäristön itseisarvosta.

Ympäristöperusoikeussäännös velvoittaa ensisijaisesti vain lainsäätäjää, eikä perustuslain 20 §:n säännöstä voida sellaisenaan soveltaa tuomioistuimessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ympäristöperusoikeudella voisi joissakin tapauksissa olla tulkintavaikutusta jonkin sellaisen säännöksen soveltamisessa, joissa on painotetusti kysymys ympäristön tai luonnon suojelusta. Lakia säädettäessä ja sovellettaessa on kuitenkin huomattava, että ympäristöperusoikeutta tulee punnita suhteessa muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Useimmiten punnintaa tulee tehdä suhteessa omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen, mutta asetelmasta riippuen useat muutkin oikeudet voivat tulla punnittaviksi. Muita mahdollisia oikeuksia ovat esimerkiksi saamelaisten oikeudet sekä yhdenvertaisuus.

Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen vastaava uusi lainsäädäntö voidaan epäilemättä nähdä toimintana, jolla julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön. Ilmastonmuutoksenhan voidaan äärimmillään nähdä jopa uhkaavan ympäristön ohella jokaisen oikeutta elämään, joka on turvattu absoluuttisena oikeutena niin perustuslain 7 §:ssä kuin ihmisoikeussopimuksen 2. artiklassa. Esimerkiksi Alankomaiden Korkein oikeus viittasi 20.12.2019 ns. ilmastokanneasiassa antamassaan tuomiossa Urgenda Foundation v. Netherlands nimenomaisesti ihmisoikeussopimuksen 2. artiklaan sen katsoessa, että Alankomaiden valtio ei ollut ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Kansallinen tuomioistuin siis sovelsi ihmisoikeussopimuksen artikloja tuomiossaan.³⁵

Ilmastonmuutos ja ympäristöperusoikeuden evoluutio

Ympäristöperusoikeus sisällytettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa silloiseen hallitusmuotoon (14 a), josta se siirrettiin sisällöllisesti muuttumattomana nykyiseen vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (20 §). Erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön myötä ympäristöperusoikeuden oikeudellinen painoarvo on kasvanut viimeisen 25 vuoden kuluessa. Tästä on puhuttu ympäristöperusoikeuden evoluutiona. Ympäristöön liittyvissä kysymyksissä ympäristöperusoikeudelle on siten annettu suurempi painoarvo silloin, kun kysymys on ollut eri perusoikeuksien punninnasta. Usein kysymys on ollut omaisuuteen tai elinkeinon liittyvistä rajoituksista, joiden tavoitteena on ollut jonkin ympäristöllisen päämäärän edistäminen. Punninta-asetelmaksi on tällöin muodostunut erityisesti ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välinen suhde.³⁶

³⁴ Ks. HE 309/9193 vp s. 66.

³⁵ Ks. tarkemmin *Sisula-Tulokas, Lena*: En liten notis om et stort rättsfall – domen i det nederländska Urgenda-klimatfallet. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT) 5–6/2019, s. 335–337.

³⁶ Ks. ympäristöperusoikeuden osalta esim. erityisesti PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998, PeVL 6/2010 ja PeVL 32/2010 vp sekä evoluution osalta lausunto PeVL 55/2018 vp ja siinä viitatus lausunnot.

Useimmissa lausunnoissa ei sinänsä ole ollut kysymys ilmastolainsäädännöstä, mutta ympäristöperusoikeuden vahvistumisen voidaan laajasti ottaen nähdä muodostavan kontekstin myös ilmastolainsäädännön tulevalle kehittämiselle. Sen sijaan ilmastokysymys on ollut nimenomaisesti esillä perustuslakivaliokunnassa sen käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 200/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että lakiesityksellä tavoitellut päämäärät ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyen olivat erityisen painavia. Tähän näkökohtaan ja pitkähköön siirtymäaikaan viitaten valiokunta katsoi, että hiilivoimaloiden käyttörajoitukset voitiin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta saattaa voimaan ilman korvauksen suorittamista omistajille.³⁷

Asia on kuitenkin oikeudellisesti monitahoinen kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee. Ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvät tavoitteet ovat epäilemättä erityisen painavia, mutta yksinomaan tästä ei seuraa, että mikä tahansa tätä tavoitetta edistävä toimenpide olisi perusoikeuksien kannalta voimaan saatettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu edellyttää aina perusoikeuksien punnintaa. Tässä ns. kivihiihilausunnossa ympäristöperusoikeuden keskeisimmäksi vastinpariperusoikeudeksi muodostui kivihiihivoimaloiden omistajien omaisuusuoja (PL 15 §), mutta asiassa oli kysymys myös elinkeinovapaudesta (PL 18 §) ja yhdenvertaisuudesta (PL 6 §).

Valiokunta pohti lausunnossaan sitä, kovertaako kivihiihen käytön kieltäminen kivihiihtä raaka-aineena käyttävien voimaloiden käyttömahdollisuudet siinä määrin olemattomiksi, että rajoitus rinnastuisi vaikutuksiltaan tosiasialliseen pakkolunastukseen. Jos näin olisi, edellyttäisi rajoituksen voimaan saattaminen täyden korvauksen suorittamista voimaloiden omistajille sitä taloudellista menetystä vastaavasti, joka rajoituksesta voimaloiden käytölle aiheuttaisi. Perustuslakivaliokunta päätyi lopulta katsomaan, että rajoitus ei vaikutuksiltaan rinnastu tosiasialliseen pakkolunastukseen. Ratkaisevaksi muodostui ilmeisesti lopulta se, että kiellon voimaantuloon liitettiin pitkähkö, noin 10 vuoden siirtymäaika, ja että rajoitus kohdistuu yhtäläisesti kaikkiin kivihiihtä raaka-aineena käyttäviin energialaitoksiin³⁸.

Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta lausunnon pohjalta voitaneen hahmotella muutamaa päälinjaa. Ensinnäkin on selvää, että ilmastomuutoksen torjunta ja hillintä ovat mitä ilmeisimmin sellaisia painavia tavoitteita, joiden perusteella perusoikeuksien on perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa mahdollista rajoittaa. Merkitystä on kuitenkin annettava sille, kuinka selkeä vaikutus toimenpiteellä on ilmaston kannalta. Kivihiihen osalta vaikutus lienee ilmeinen, mutta jonkin muun tyyppisen rajoituksen osalta asetelma voi olla epäselvempi. Huomattava on myös se, että omaisuuteen kohdistuva voimakas ja totaalinen rajoitus voi lausunnon valossa joissakin tapauksissa rinnastua omaisuuden tosiasialliseen pakkolunastukseen, mikä edellyttää täyden korvauksen suorittamista.³⁹ Tämän välttämiseksi näyttäisi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tarpeelliselta huolehtia vähintään riittävän pitkistä siirtymäajoista rajoitusten voimaan tulon osalta.

Mahdollinen korvauskysymys ei sen sijaan näyttäisi ainakaan samalla tavoin keskeiseltä silloin, kun kysymys on ilmastoperusteisesta muun perusoikeuden rajoittamisesta. Esimerkiksi COVID-19-pan-

³⁷ Ks. PeVL 55/2018 vp.

³⁸ Ks. PeVL 55/2018 vp s. 4.

³⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei voida sen sijaan tehdä kovin suoria johtopäätöksiä sen suhteen, milloin käytörajoituksen johdosta tulisi suorittaa jonkinlainen korvaus tilanteessa, jossa ei sinänsä ole kysymys tosiasiallisesta pakkolunastuksesta. Perustuslakivaliokunta toteaa vain, että korvauksellisuus on yksi arviointikriteeri arvioitaessa käytörajoituksen hyväksyttävyyttä PL 15 § 1 momentin valossa (s. 3).

demian seurauksena on havaittu kasvihuonepäästöjen vähentyneen, kun ihmisten liikkuminen on vähentynyt. Jos ilmastoperusteisesti ryhdyttäisiin rajoittamaan ihmisten liikkumista, niin tällä epäilemättä olisi näiden havaintojen valossa ilmastomuutosta hillitsevää vaikutusta. Sikäli kuin tällaista lainsäädäntöä perusteltaisiin ympäristöperusoikeudella, niin punninta-asetelma muodostuisi ainakin liikkumisvapauden (PL 9 §) sekä alalla toimivien yritysten elinkeinovapauden (PL 18 §) välille. Ihmisten liikkumisen kovin voimakas rajoittaminen ilmastomuutoksen nimissä saattaisi olla valtiosääntöoikeudellisesti varsin ongelmallista, vaikka rajoitusta perusteltaisiinkin ilmastosyyllä.

Ympäristöperusoikeuden sisäinen jännitteisyys?

Ympäristöperusoikeus saattaa joissakin tapauksissa muodostua sisäisesti jännitteiseksi. Toisin sanoen saattaa syntyä punninta-asetelmia, joissa ympäristöperusoikeuden suojan piiriin kuuluvat tavoitteet ovat keskenään sillä tavoin ristiriidassa, että niitä ei voida toteuttaa samanaikaisesti ainakaan täysimääräisesti. Eräänä ajankohtaisena esimerkkinä voidaan viitata keskusteluun vesitalouslupien pysyvyyssuojasta kalatalousvelvoitteita koskevan lainvalmistelun yhteydessä⁴⁰. Kalatalousvelvoitteilla pyritään turvaamaan vaelluskalojen biodiversiteettiä ja siten edistämään ympäristöperusoikeuden toteutumista. Toisaalta kalatalousvelvoitteet saattavat merkitä raskaitakin taloudellisia velvoitteita vesivoimayhtiöille, mikä puolestaan heikentää näiden edellytyksiä tuottaa uusiutuvaan energiaan perustuvaa vesivoimaa, mikä on ilmastomuutoksen hillitsemisen kannalta haitallista. Ympäristöperusoikeudesta itsestään ei voida johtaa ilmeistä ratkaisua tällaiseen punninta-asetelmaan, vaan tämä edellyttää kilpailevien ympäristöllisten intressien keskinäistä arvottamista⁴¹.

Myös ilmastolainsäädännön kehittämisessä ja ympäristöoikeudellisiin substanssilakeihin tehtäviä muutoksia pohdittaessa on otettava huomioon se, että vastaavan kaltaisissa asetelmissa ympäristöperusoikeudesta itsessään ei välttämättä voida johtaa suoraa vastausta siihen, onko lainsäätäjällä vollisuus juuri tietynlaisen sääntelyn voimaan saattamiseen.

Ympäristöperusoikeus ja keskeiset vastinpariperusoikeudet

Ympäristöperusoikeutta tulee kuitenkin punninta suhteessa muihin perusoikeuksiin. Keskenään punnittavat perusoikeudet määräytyvät pääasiassa sen mukaan, minkälaista asiakokonaisuutta lainsäädäntöhanke koskee. Ilmastosääntelyn kehittämisessä punninta-asetelma voi muodostua varsin monen perus- ja ihmisoikeuden välille. Merkityksellisiä muita perusoikeuksia ovat ainakin omaisuuden suoja, elinkeinovapaus, yhdenvertaisuus ja liikkumisvapaus sen mukaan, minkälaisesta sääntelystä on kysymys. Punninnassa tulee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa etsiä tasapainoa ympäristöllisten ja muiden oikeuksien välille. Useimmiten eri perusoikeuksien väliset suhteet ovat jännitteisiä.

Usein punninta-asetelma muodostuu ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan välille. Ajatuksellisena lähtökohtana lienee jossain määrin se, että esimerkiksi ympäristön- ja luonnonsuojelun sekä maanomistuksen intressit olisivat lähtökohtaisesti ristiriidassa keskenään. Näin ei välttämättä aina ole. Viimeaikaisessa kansainvälisessä keskustelussa on useissa yhteyksissä pikemmin painotettu sitä, että intressit voivat olla pitkälti myös yhteneviä. Siis maanomistus on mahdollista ikään kuin valjastaa edistämään myös ympäristötavoitteita. Varsinkin nyt ilmastolainsäädäntöä kehitettäessä näkökohta

⁴⁰ *Salila, Jari*: Kalatalousvelvoitteet määrääminen vesitalouslupan haltijalle. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 36/2018 s. 45 osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-715-1>.

⁴¹ Asetelma sinänsä on varsin tyyppillinen ympäristöoikeudessa samoin kuin perusoikeuspunninnassa.

on syytä pitää esillä, jotta ikään kuin tarpeetonta vastakkainasettelua ei tulisi rakennetuksi näiden välille.⁴²

Osallistumisoikeudet

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaisella mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeus ei itsessään luo osallistumisoikeuksia, vaan sen velvoittaa lainsäätäjää osallistumismahdollisuuksien luomiseen erityisesti lainsäädännöllisin keinoin. Osallistumista ilmastoasioissa käsitellään tässä selvityksessä tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

3.3 Kansainväliset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet

Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta keskeisimmät kansainväliset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet sisältyvät Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ja Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimukseen (SopS 18–19/1990). Perusoikeuskirjan artikkelit tulevat arvioitaviksi pääasiassa silloin, kun kyse on EU-oikeudellisista säännöksistä. Ihmisoikeussopimus velvoittaa sopimusvaltioita kaikessa muussakin lainsäädäntötoiminnassa ja lainkäytössä. Sopimukset sisältävät osin samankaltaista, osin erilaista suojaa antavia artikloja. Perusoikeuskirja sisältää esimerkiksi vaatimuksen ympäristönsuojelusta (37. art.), jollaista ei sisälly ihmisoikeussopimukseen. Toisaalta molempiin sopimuksiin sisältyy omaisuudensuojaa koskeva artikla – perusoikeuskirjan 17. artiklan ja ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artikla. Kumpaakaan sopimukseen ei sisälly nimenomaisesti Suomen perustuslain 20 §:ää vastaavaa ympäristöperusoikeusartiklaa.⁴³

Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta ihmisoikeussopimuksen keskeisimmät artikkelit lienevät 2. artikla (A2) ja 8. artikla (A8) sekä tietyssä määrin myös 1. lisäpöytäkirjan 1. artikla (P1A1). Toisessa artikkelissa on kysymys oikeudesta elämään. Sen keskeisen vaatimuksen mukaan ”Jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa”. Kahdeksannessa artikkelissa on kyse oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Suojan piiriin kuuluu esimerkiksi oman kodin suoja, joka ympäristökontekstissa voi ilmetä omaisuuden taloudellisten arvojen suojaamisena tai esimerkiksi häiritsevän melun rajoittamisena. P1A1 puolestaan koskee omaisuudensuojaa. Artiklassa säädetään sekä pakko-lunastamisen edellytyksistä että omaisuuden käytön rajoittamisesta yleisen edun nimissä. Ihmisoikeustuomioistuimella on varsinkin kahden ensimmäisen artiklan kautta lähestynyt eräitä ympäristöoikeudellisia kysymyksiä, vaikka varsinaisia ilmastokanteita EIT:ssa ei ole ratkaistu⁴⁴.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole käsitelty nimenomaisesti ilmastonmuutoskanteita, eikä EIT:n oikeuskäytäntöä nimenomaisesti ilmastoasioiden osalta ole varsinaisesti olemassa.⁴⁵ EIT:n oikeuskäytännöstä ei siten voida sanoa johtuvan ainakaan välittömiä vaatimuksia kansallisen ilmastolainsäädännön kehittämiseksi. On kuitenkin mahdollista ja todennäköistä, että tulevaisuudessa

⁴² Ks. aiheesta erityisesti IPCC:n raportti *Climate Change and Land*, jonka tiivistelmä löytyy osoitteesta https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf sekä *van Straalen, Fennie – Hartman, Thomas – Sheehan, John (edit.): Property Rights and Climate Change, Land use under changing environmental conditions* (2017).

⁴³ Ks. Pellonpää ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos, Helsinki 2012, s. 89–95.

⁴⁴ Tapauksissa on ollut pääasiassa kysymys immisioista ja luonnonkatastrofeista, joista sinänsä voitaneen ehkä johtaa jonkinlaisia ennakkollisia suuntaviivoja siitä, millä tavoin EIT tulisi suhtautumaan mahdollisiin ilmastonmuutoskysymyksiin. Ks. esim. *López Ostra v. Espanja* (9.12.1994), *Masallah Öneriyildiz v. Turkki* (18.6.2002) ja *Kyrtatos v. Kreikka* (22.5.2003) sekä ympäristöasioita EIT:ssa laajemmin käsittelevä ns. fact sheet osoitteessa https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

⁴⁵ Ks. aiheesta *Heiskanen, Heta-Elena: Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights*, Tampere 2018, erit. s. 169–175.

EIT tulee antamaan ratkaisuja myös näiden kysymysten osalta, jolloin ihmisoikeussopimukseen kytkeytyvien positiivisten toimintavelvoitteiden johdosta näistä saattaa johtua vaatimuksia kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi. Näiltä osin voidaan viitata eräisiin vielä kansallisissa tuomioistuimissa käsiteltävinä oleviin ilmastokanteisiin, joissa on vedottu siinä määrin ihmisoikeussopimuksen 2. ja 8. artikloihin, että ne voivat päätyä lopulta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistaviksi⁴⁶.

3.4 Täydentäviä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

3.4.1 Kunnallinen itsehallinto

Ilmastolainsäädännön kehittäminen saattaa tarkoittaa uusien tehtävien tai velvoitteiden antamista kunnille. Valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskee vaatimuksia, joita toimille saattaa johtua perustuslain 121 §:ssä tarkoitetusta kunnallisesta itsehallinnosta. Kysymys ei tällöin ole lähtökohtaisesti edellä mainituista perus- ja ihmisoikeuksista, vaan eräänlaisesta valtion ja kunnan välistä tehtävänjakoa määrittävästä oikeudellisesta reunaehdosta, vaikka eräiden perus- ja ihmisoikeuksien kuten PL 14 §:ssä turvattujen vaali- ja osallistumisoikeuksien voidaankin nähdä tukevan kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumista.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kunnan itsehallinnolle on muotoutunut tietty vakiintunut sisältö, jota ei voida rajoittaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Keskeinen sisältö muodostuu kuntalaisten oikeudesta päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta.⁴⁷

Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta keskeisin perustuslain 121 §:stä johtuva vaatimus on, että kunnille mahdollisesti annettavista uusista tehtävistä tulee säätää lailla. Sinänsä uusien tehtävien säätäminen kunnalle lailla ei muodostu perustuslain 121 §:n vastaiseksi, ellei sillä jollakin tavalla puututa olennaisella tavalla kunnan asukkaiden mahdollisuuteen päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta. Vastaavasti lailla annettujen tehtävien poistaminen lainmuutoksella tai laki kumoamalla ei sellaisenaan muodostu esteeksi perustuslain 121 §:n kannalta.

Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta keskeistä on huomata se perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti korostama seikka, että uusia tehtäviä kunnille annettaessa tulee samalla varmistaa kuntien tosiasialliset edellytykset tehtävistä suoriutumiselle.⁴⁸ Tämä tarkoittaa erityisesti rahoituksen turvaamista eli uusia tehtäviä annettaessa on kyettävä osoittamaan myös se, miten nämä rahoitetaan. Kuntalain 12 §:n 3 momentissa tätä kutsutaan rahoitusperiaatteeksi. Toisaalta ilmastoon liittyvät tehtävät saattavat olla pikemmin yleisiä sekä tiedonsaantiin ja osallistumiseen liittyviä, joista ei sellaisenaan aiheudu erityisen merkittäviä kustannuksia kunnille.

3.4.2 Maksut ja verot

Ilmastolainsäädäntöä voidaan kehittää myös erilaisia maksuja ja veroja säätämällä, joilla pyritään ohjamaan ihmisten ja yritysten toimintaa. Näitä säädettäessä ja suunniteltaessa on otettava huomioon eräitä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja, joissa ei sinänsä ole kyse mahdollisuudesta säätää voimaan tiettyjä maksuja ja veroja, vaan siitä, minkälaista lainsäädännöllistä menettelytapaa noudattaen tämän tulee valtiosäännön kannalta tapahtua.

⁴⁶ Toisaalta eräät jutut näyttäisivät päättyneen kansallisella tasolla ilmastokanteen menestymiseen jo kansallisella tasolla, jolloin näitä juttuja tuskin saatettaneen sellaisenaan EIT:na käsiteltäväksi.

⁴⁷ Ks. Saraviita, Ilkka: Perustuslaki, toinen, uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 971–972.

⁴⁸ Ks. PeVL 63/2014 kuntalain 12 §:ään liittyen ja PeVL 42/2010 vp ja siinä viitatu aiemmat lausunnot.

Perustuslain 81 §:ssä on säädetty valtion veroista ja maksuista. Säännöksen keskeisen sisältö on vaatimus, jonka mukaan veroista ja maksuista tulee säätää lailla. Verojen osalta tulee säätää tarkasti verovelvollisuudesta, veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Maksujen osalta on säädettävä ylipäänsä virkatoimen, palvelun tai muun toiminnan maksullisuudesta sekä toisaalta maksun suuruuden yleisistä perusteista. Kunnallisten verojen ja maksujen osalta sääntely on erilaista. Perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetään kunnallisesta verosta, mutta kunnallisista maksuista ei sisälly perustuslakiin erityisiä säännöksiä. Kunnallisten verojen tulee periä lakiin. Käytännössä useimmiten kunnan perimät maksut perustuvatkin lakiin, mutta kunnan on katsottu voivan periä erilaisia maksuja jo suoraan kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §:n 1 momentti) perusteella.

Maksujen ja verojen erottelussa keskeinen kriteeri on kustannusvastaavuus. Maksun on aina pääpiirteittäin vastattava sen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, vaikka ehdotonta kustannusvastaavuutta ei edellytetäkään. Jos maksu alkaa irtaantua liiaksi kustannuksista, se saatetaan tulkita valtiosääntö-oikeudellisessa tarkastelussa veroksi. Tällöin sen perimisestä on pääsäännön mukaan säädettävä lailla edellä mainitun mukaisesti.⁴⁹

⁴⁹ PevL 53/2002 vp s. 2.

4 Osallistuminen ilmastopäätöksentekoon

4.1 Osallistumisen lähtökohdista

Kansalainen voi osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon yleisluonteisten aloiteoikeus- ja kansanäänestys sääntelyn kautta sekä voi osallistua päätöksentekoon hallinnollisissa menettelyissä. Keskeiset osallistumisen työkalut näissä ovat varsin yleisluonteisia, mutta toisaalta lähes millä tahansa asialla voi olla ilmastoulettavuus. Lisäksi kansalainen voi vaikuttaa omilla ilmastomyönteisillä valinnoillaan niin yksityistaloudessaan kuin mahdollisesti yrittäjänäkin sekä mm. osallistumalla järjestötoimintaan. Joissakin tapauksissa vaikuttaminen voi olla mahdollista myös tuomioistuinjärjestelmän kautta.

Seuraavassa tuodaan esille myös eräiden erityisryhmien osallistumisen erityispiirteet (nuoret ja saamelaiset). Näiden lisäksi lainsäädäntö antaa erityisiä osallistumisoikeuksia myös esimerkiksi vammaisille, mutta voitaneen kysyä, miltä osin muut ryhmät ylipäättään ovat ilmastokysymyksissä erityistä huomiota tarvitsevia tai miten he kohtaavat ilmastomuutoksen jollakin erityisellä tavalla, joka edellyttäisi ryhmälle tai sen jäsenille suunnatun erityisen osallistumisoikeuden säätämistä yleisten osallistumismahdollisuuksien jäädessä riittämättömiksi. Toisaalta ilmaston muuttuminen voi vaikuttaa hyvin monien sellaistenkin ihmisryhmien elämään, joilla ei laissa säädettyä erityisasemaa ole (vaikkapa merenranta-asukkaat). Vaikuttaisi siltä, ettei kaikkia erityisen haavoittuvia ihmisryhmiä ole vielä ilmastomuutoksen tässä vaiheessa tunnistettu. Osallistumismahdollisuuksien kohdentamisen kannalta on oikeudenmukaisen siirtymänkin kannalta relevanttia kysyä myös, tulisiko hillintä- tai sopeutumistoimien kohteeksi päätyvällä taholla olla jokin erityinen asema.

Osallistumiskanavasta tai -tavasta riippumatta osallistuminen on hedelmällisintä, jos osallistujalla on mahdollisuus saada tutkimukseen pohjautuvaa tietoa valintojen ja päätösten ilmastovaikutuksista. Tämän varmistamiseksi selvityksessä tuodaan esiin kohtia, joissa yhteiskunnan tai toimijan velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa terävöitetään. Lisäksi ilmastoväittämien hyödyntämiseen mm. asuntojen, elintarvikkeiden ja kulutushyödykkeiden markkinoinnissa voi olla tarpeen kiinnittää huomiota kuluttajansuojan alalla. Samoin myös säännöksiä kompensatioiden kaupassa olisi kehitettävä tietojen laatuun ja toimittamistapaan liittyen. Tiedon välittämisessä ja sen laadun varmistamisessa ei siis ole kysy vain julkisoikeudellisesta velvoitteesta.

Seuraavassa kuvattujen kansallisten säännösten lisäksi osallistumista koskevia osioita sisältyy erinäisiin valtiosopimuksiin (mm. KP-sopimus, Århusin sopimus, lasten oikeuksien sopimus) ja kansainväliseen soft law:hon. Tekstin ekonomian vuoksi näitä ei avata, semminkin kun nykyisen kansallisen osallistumislainsäädännön on perinteisesti katsottu pääosin täyttävän kansainväliset velvoitteet. Osallistumiskysymykset on toki myös kansainvälisten velvoitteiden osalta huomioitava lainsäädäntöä päivitettäessä. Kansallinen lainsäädäntö käydään läpi seuraavassa, jotta voidaan tuonnempana arvioida, miltä osin a) ilmastolain sisällä olevaa osallistumisjärjestelmää (luku 5) tai b) sektorilainsäädännön osallistumisjärjestelmiä olisi tarpeen kehittää. Erityislainsäädännön näkökulmasta ratkaiseva kysymys on pitkälti se, voiko ilmasto tai sen muuttuminen olla sellainen henkilöä koskeva konkreettinen ”oikeus tai etu”, joka voisi tuoda tälle asianosaisaseman.

4.2 Osallistumismahdollisuuksien perustaa

4.2.1 Yleinen osallistumisoikeus ja osallistamisvelvollisuus

Kansanvaltaan, josta säädetään perustuslain 2 §:n 1 momentissa, sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisella vallalla on myös velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (perustuslain 20 §:n 2 momentti). Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan lastenkin tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Yleisellä tasolla tämän voidaan tulkita tarkoittavan myös ilmastoa koskevaa päätöksentekoa, joskin ilmasto on merkittävästi globaalimpi asia kuin mitä elinympäristöllä joissakin yhteyksissä tarkoitetaan eivätkä esimerkiksi hankkeen ilmasto-vaikutukset tee henkilöstä asianosaista erityislainsäädännön mukaan sillä perusteella, että hanke voi välillisesti vaikuttaa ilmaston muuttumisen kautta myös hänen lähiympäristöönsä.

Kuntalain (410/2015) 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on mm. oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

4.2.2 Viranomaisen tiedotustoiminta ja asiakirjojen julkisuus

Keskeinen osa osallistumisjärjestelmää on valtion ja kuntien tiedotus- ja vuorovaikutustoiminta, joka mahdollistaa tiedonsaannin monista ilmaston kannalta relevanteista hankkeista. Kunta voi edistää osallistumista mm. järjestämällä yleisötilaisuuksia, valitsemalla ihmisiä kunnan toimielimiin, kehittämällä palveluja yhdessä palvelun käyttäjien kanssa, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa sekä tukemalla asukkaiden ja yhteisöjen oma-aloitteista suunnittelua ja valmistelua.

Aktiivisen tiedottamisen rinnalla myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisella julkisuusperiaatteella eli sillä, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei lailla toisin säädetä, on tärkeä merkitys myös ilmastoasioita koskevan tiedon ja sen saatavuuden kannalta.

4.3 Yleinen osallistuminen ja aloitteenteko

4.3.1 Aloiteoikeus valtion ja kunnan toiminnassa

Yleisten menettelyllisten oikeuksien osalta on pidettävä mielessä myös mahdollisuus tehdä perustuslain 53 §:n mukainen kansalaisaloite kansalaisaloitelaisissa (12/2012) tarkemmin säädetyllä tavalla sekä kuntalain 23 §:n mukainen kunnan asukkaan aloiteoikeus⁵⁰.

Kansalaisaloitteen vireille panemiseen tarvitaan vähintään viisi äänioikeutettua Suomen kansalaista ja eteenpäin viemiseen tarvitaan 6 kk aikana vähintään 50 000 äänioikeutetun kannatusilmoitus (perustuslain 53.3 § sekä kansalaisaloitelain 3 § ja 5 §). Kansalaisaloitteen tulee sisältää joko lakiehdotus tai ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä perusteluineen (kansalaisaloitelaki 4 §).

Kansalaisaloite sopii myös ilmastoasioiden edistämiseen, joskin kansalaisaloitejärjestelmässä on havaittu viime vuosina eräitä ongelmia, esimerkiksi lakialoitteiden käsittelyn päätyminen vaalikauden päättyessä. Vaikkei aloite johtaisikaan lainsäädäntötoimiin, sillä voi myös olla merkityksellinen rooli julkisen keskustelun herättäjänä.⁵¹

⁵⁰ Lisäksi on olemassa eurooppalainen kansalaisaloite (ks. EU-asetus 788/2019).

⁵¹ Aromaa, Juuso (2017): Kansalaisaloite ympäristöjärjestöjen kampanjatyökaluna. Humak opinnäytetyö. <https://www.theseus.fi/handle/10024/135608>.

Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on kuntalain (410/2015) 23 §:n mukainen oikeus tehdä kuntalaisaloitteita. Kunnan on vastattava kuntalaisaloitteeseen ja kuvattava aloitteen johdosta mahdollisesti suoritettavat toimenpiteet. Aloite on käsiteltävä puolen vuoden kuluessa asian tulemisesta vireille, jos sen on tehnyt vähintään 2 % kunnan asukkaista.

Kuntalaisaloitetta voidaan hyödyntää haluttaessa muuttaa kunnan toimintaa ilmastoystävällisemmäksi. Kuntalaisaloitteiden ongelmana on suhteellisen usein ollut, että niiden käsittely on voinut olla hidasta ja että monesti kuntalaisaloitteisiin annetuissa vastauksissa on pyritty perustelemaan, että kunta on jo tehnyt asiassa riittävät toimet.

4.3.2 Kansanäänestykset ja vaalit

Perustuslain 14 §:n mukaan 18-vuotiailla Suomen kansalaisilla on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Lisäksi myös vakituisesti Suomessa asuvat ulkomaalaiset voivat äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä (ks. kuntalain 20 § ja 21 §). Haluttua ilmastonäkemyistä edustavan ehdokkaan tai puolueen äänestämisen lisäksi ilmastokysymyksiin voi vaikuttaa myös asettumalla ehdolle.

Perustuslain 53 §:n mukainen kansanäänestys on myös mahdollinen vaikutuskanava ilmaston hyväksi tehtävässä työssä, joskin kansanäänestyksiä on käytetty Suomessa äärimmäisen harvoin esim. Sveitsiin verrattuna. Aloitteen valtiolliseen kansanäänestykseen on Suomessa aina tullava poliittisesta järjestelmästä, joten yksityisen kansanliikkeen tueksi valtiollisesta kansanäänestyksestä ei ole. Lisäksi valtiollinen kansanäänestys on Suomessa nimenomaan neuvoa-antava eli ei-sitova.

Kuntatasolla kansanäänestysaloitteen voi kuntalain 25 §:n mukaan tehdä vähintään 4 %:a 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista ja näiden on yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan toimitettavaksi (laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä 4 §, 656/1990). Kunnanvaltuusto voi myös oma-aloitteisesti päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan pitkälti vaalien tapaan toimitettava, kuntalain 24 §:n mukainen kunnallinen, neuvoa-antava kansanäänestys⁵². Kunnallinen kansanäänestys voisi olla luonteva erityisen suurissa ja periaatteellisissa ilmastokysymyksissä. Vähäisimmässä yksittäistapauksellisessa ilmastopäätöksenteossa kansanäänestys ei ole vaativine menettelyineen kovin käyttökelpoinen keino. Yleisemmin kuntalainsäädäntöä uudistettaessa voisi olla tarpeen selvittää muita kevyempiä keinoja kuntalaisten osallistamiseksi.

4.3.3 Nuorison erityinen osallistuminen

Nuorisolain (1285/2016) 24 § velvoittaa kunnat ja valtion tarjoamaan ja järjestämään nuorille mahdollisuuden osallistua nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevin asioiden käsittelyyn. Nuoria on muutoinkin kuultava heitä koskevissa asioissa, jollaisena ilmastokysymyksiäkin voidaan pitää.

Lisäksi kuntalaki sisältää säännökset nuorisovaltuustosta (26 §). Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee lisäksi ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. Nuorison edustajilla voi olla läsnäolo- ja puheoikeus eri kunnallisissa elimissä, muttei yleensä varsinaista äänioikeutta päätöksenteossa.

⁵² Kansanäänestys voi koskea myös osaa kunnan alueesta. Tällaisia osakuntaäänestyksiä on käytetty mm. kuntaliitosten ja alue siirtojen yhteydessä. Ilmastokysymykset ovat kuitenkin vain harvoin niin paikallisia, että osakunnallinen kansanäänestys olisi relevantti.

Ilmastokysymysten pitkän aikajänteen vuoksi nuorison osallistumisoikeus päätöksentekoon on hyvin perusteltu⁵³. Nuorison osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi olisi kuitenkin tarpeen harkita ilmastopäätöksenteon ja nuorisolain lähentämistä siten kuin luvuissa 5.5 ja 5.7 on esitetty.

4.3.4 Saamelaisten erityinen osallistuminen

Saamelaisitsehallinnon kannalta olennaisia säädöksiä ovat mm. laki saamelaiskäräjistä (974/1995 ja kolttalaki 253/1995), joiden taustalla on perustuslain 17 §, jossa säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Koltilla on kolttalain 42 §:n mukaisia kyläkokouksia, joissa käsitellään mm. kolttien elinkeinoista ja elinolosuhteesta koskevia lausuntoja (44 §). Koltaneuvostot (45 §) päättävät myös erilaisista hakemuksista, alueen käytöstä ja kolttien olosuhteisiin välittömästi vaikuttavista asioista. Saamelaiskäräjien toimivaltaan (5 §) taas kuuluvat aloitteiden ja lausuntojen antamisen lisäksi saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevat asiat. Saamelaiskäräjät ilmaisevat saamelaisten virallisen kannan, ja saamelaiskäräjälain 9 § mukaan viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana.

Erityislainsäädännössä viittauksia saamelaisten huomioonottamiseen tai osallistumisoikeuteen on jonkin verran (mm. metsähallituslain 6 §, poronhoitolain 20.3 §, ympäristönsuojelulain 42 §, kaivoslain 1 § ja 12 §, vesilain 2:8, luonnonsuojelulain 16 § ja muinaismuistolain 5 §). Yleislinjana lupalainsäädännössä saamelaisten asemasta on usein erityismaininta, mutta suunnittelusäännöksissä tätä ei nimenomaisesti ole useinkaan tuotu esiin. Ilmastokysymyksissä saamelaisten erityisestä osallistumisesta ei ole säädetty erikseen, miltä osin ilmastolakia voitaisiin kehittää (ks. 5.5 ja 5.7).

4.4 Osallistuminen hallintomenettelyissä

4.4.1 Ilmastolaki

Ilmastolain 1 §:n 2 momentin mukaan sen tarkoituksena on muun ohessa yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen. Ilmastopäätöksentekoon voi osallistua ilmastolain 10 §:n mukaisesti tutustumalla ilmastosuunnitelmaluonnoksiin ja esittämällä niistä mielipiteitä kirjallisesti.

Ilmastolain 10 §:n osallistumissäännökset ovat suhteellisen niukat ja niitä olisi mahdollista kehittää siten, että osallistumisen muotoja laajennettaisiin ja lakiin otettaisiin tarkemmat säännökset erityisten ryhmien osallistumismahdollisuuksista (esim. nuoriso ja saamelaiset). Luonnollisestikin suunnitelmien valmistelun kautta osallistuminen on tavallaan välillistä. Lisäksi osallistumisen aikajänne on myös pitkä, sillä pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (7 §) ja kansallinen sopeutumissuunnitelma (8 §) päivitetään 10 vuoden välein ja keskipitkän aikavälin suunnitelma kerran vaalikaudessa. Tämän vuoksi voisi olla tarpeen kehittää osallistumista esimerkiksi vuosiraportointiin liittyen.

4.4.2 Osallistuminen lupa-asioissa ja suunnitteluun

Asianosaisilla on varsin laaja mahdollisuus tuoda ilmaston liittyviä näkemyksiä esille myös esittämään mielipiteitä valmistelussa olevista luvista ja suunnitelmista. Yleiset säännökset osallistumisesta sisältyvät hallintolakiin (434/2003), lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)

⁵³ On kuitenkin huomattava, että ilmastonmuutos on paitsi luonnontieteellinen myös sosiaalinen ja globaali ilmiö. Pelkästään kansallisesti suhteellisesti riittäviksi katsottavista ilmastotoimista päättäminen ei välttämättä yksin riitä takaamaan nuorten tulevaisuutta, vaan myös muiden maiden ratkaisut väistämättä vaikuttavat siihen. Myös ilmastonmuutoksen hillintätointen taloudellisella ja sosiaalisella kestävyydellä voi olla merkittäviäkin välillisiä vaikutuksia nuorten asemaan ja työllistymiseen Suomen kansainvälisen menestyksen kautta.

ja lakiin säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930). Erityislainsäädännössä on hallintolaista poikkeavia tai sitä täydentäviä säännöksiä osallistumista koskien.

Käytännön tasolla vaikuttavuus päätöksenteossa ilmastoperusteisesti – esimerkiksi rakennuslupamenettelyssä tai ympäristölupamenettelyssä – voi olla vähäinen. Pääosin tämä johtuu siitä, että perinteisen ympäristölainsäädännön tai muunkaan lainsäädännön suojattuna oikeushyvinä ei ole ilmasto. Lakiin osallistumissäännöksiä tarkastellaan karkeasti jäljempänä lainsäädännön tarkastelun yhteydessä.

4.5 Osallistuminen kuluttajana ja yhdistyksen jäsenenä

Kuluttajan roolissa yksittäisellä henkilöllä on mahdollisuus valita siitä, mitä tuotteita ja palveluita haluaa käyttää. Yksityinen henkilö voi myös toimia aktiivisesti yhdistystoiminnassa, alueiden käytön suunnittelussa ja sosiaalisessa mediassa sekä tehdä ilmaston kannalta suotuisia tai epäsuotuisia valintoja esim. yrittäjänä tai työelämässä. Joissakin laeissa yhdistyksillä on osallistumis- ja valitusoikeus, jolloin toimiminen yhdistyksen kautta voi olla vaikuttavampaa kuin yksityishenkilönä osallistuminen.

4.6 ”Osallistuminen” oikeudellisen järjestelmän kautta

Yhteiskunnallista vaikuttamista voidaan pyrkiä tekemään myös viemällä asioita tuomioistuinten käsiteltäväksi, tavoiteltiinpa tällä sitten tietynsisältöistä asiaratkaisua tai yleisesti huomiota asialle. Yksityisoikeuden alalla ilmastokysymyksen aktualisoituminen yleisessä tuomioistuimessa on ehkä epätodennäköistä, koska kysymystä ilmastotoimien riittävydestä tai laadusta voi olla hankala muodota riita-, rikos- tai hakemusasiaksi. Sen sijaan hallinto-oikeus tyypillisesti ottaa ratkaisuisaan kantaa siihen, onko viranomaisen toiminut oikein. Tästä näkökulmasta hallinto-oikeudellisella ilmastokanteella olisi paremmat todennäköisyydet menestyä. Ilmastonmuutoksen hillinnän tai siihen sopeutumisen kannalta merkityksellisiin kysymyksiin voidaan kiinnittää huomiota myös tavanomaisia ympäristöasioita (esim. valitus kaavasta tai ympäristöluvasta) ratkaistaessa.

4.6.1 Hallinto-oikeudellisesta ilmastokanteesta

Ilmastokysymyksiin liittyvien prosessien vireillepanoa tuomioistuimissa voidaan pitää kansalaisvaikuttamisen muotona ja tavallaan eräänlaisena päätöksentekoon osallistumisena. Ilmastoperustaisia kanteita on Suomen ulkopuolella nostettu kansallisissa tuomioistuimissa.⁵⁴ Tunnetuin näistä lienee Alankomaissa käyty ns. Urgenda-tapaus, jossa tuomioistuin määräsi lainvoimaisella tuomiolla merkittäviä päästövähennyksiä valtiolle erityisesti Alankomaiden perustuslain tulkintaan ja kansainvälisiin sitoumuksiin perustuen.⁵⁵ Urgenda-tapausten menestymisen kannalta erityisen merkityksellisiä olivat Alankomaiden merenpinnan alapuolella olevien alueiden olosuhteet ilmastomuutokseen varautumisen ja sopeutumisen kannalta. Englannissa Heathrow’n lentokentän lisälaajennusta koskeva hallituksen päätöksenteko katsottiin asiassa jätettyjen valitusten johdosta Pariisin sopimuksen vastaiseksi. Tuomioistuin palautti asian hallitukselle uuteen käsittelyyn.⁵⁶ Unionin yleisessä tuomioistuimessa on melko hiljattain jätetty tutkimatta kanne, jossa 10 perhettä vaatii EU:n ilmastotoimien kiristämistä. Vireillepanijat esittivät, että nykyinen EU:n tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 40

⁵⁴ Ilmastoperusteisia kanteita on maailmanlaajuisesti nostettu useita satoja. Tieto perustuu London School of Economicsin ylläpitämään tietokantaan: https://climate-laws.org/cclow/litigation_cases.

⁵⁵ Ks. esim: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Dutch-State-to-reduce-greenhouse-gas-emissions-by-25-by-the-end-of-2020.aspx>

⁵⁶ Ks. CO/2760/2018 Neil Richard Spurrier & Others v. The Secretary of State for Transport; Heathrow Airport Limited; Heathrow Hub Limited; Gatwick Airport limited; Arora Holdings Limited-Interested Parties (Heathrow judgments).

% vuoteen 2030 mennessä, vuoden 1990 tasoon verrattuna, ei ole riittävä torjumaan ilmastonmuutosta ja uhkaa vireillepanijoiden perusoikeutta elämään, terveelliseen elämään, työntekoon sekä omaisuuteen. Asia on vireillepanijoiden valituksen johdosta vireillä Euroopan unionin tuomioistuimessa.⁵⁷

Suomalaisessa hallintoprosessissa, josta säädetään hallintolainkäyttölain (586/1996) kumonnessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), käsitellään tyypillisesti erilaisia valitusasioita. Ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät kysymykset voivat näyttäytyä osana valitusten perusteita, mutta lähtökohtaisesti ainoastaan ilmastoperusteiset valitukset eivät voi menestyä voimassa olevan oikeuden mukaan, koska ilmastoon liittyviä seikkoja ei ole nimenomaisesti säädetty esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) tai vesilain (587/2011) mukaisissa oikeusharkintaisissa lupa-asioissa osaksi aineellisoikeudellisia luvanmyöntämisedellytyksiä.⁵⁸

Ilmastokanteen osalta vireillepanon perusteena voisi Suomessa olla lähinnä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n mukainen hallintoriitamenettely. Selvää ei kuitenkaan ole esim. se, olisiko ilmastokanteen tutkimisen mahdollistavalla tavalla osoitettavissa lainkohdan 1 momentin 3) kohdan mukaisen oikeussuhteen olemassaolo.⁵⁹ Siviilioikeudellisessa, oikeudenkäymiskaaren (31.12.1734) mukaisessa ilmastoperusteisessa riita-asiassa voisi olla kyse esim. sopimuserusteisesta tai sopimuksenulkoisesta vahingonkorvauksesta, mutta lienee varsin ilmeistä, että esimerkiksi näyttökysymyksiin ja syy-yhteyteen liittyvät kysymykset muodostuisivat tässä tapauksessa haasteeksi.

Suomalainen tuomioistuinprosessilainsäädäntö mahdollistaa sinänsä sekä hallinto-, että siviilioikeudellisen oikeussuhteen olemassaolon vahvistamisen tuomiolla. Itsenäisen ilmastoperusteisen, valtiota vastaan ajettavan kanteen nostamisen ja tällaisen menestymisen näkökulmasta lienee oikeuskirjallisuudessa todetulla tavalla katsottava lähtökohtaisena oikeudellisena haasteena olevan ainakin sen, ettei voimassa oleva aineellinen lainsäädäntö aseta valtiolle tältä osin kovin konkreettisia velvoitteita.⁶⁰ Asian perusteellinen tutkiminen ei kuitenkaan ole tämän selvityksen puitteissa ollut mahdollista.

⁵⁷ Asia C-565/19 P - Carvalho ym. v. parlamentti ja neuvosto (yleisessä tuomioistuimessa asia T-330/18). Kanne jätettiin tutkimatta Unionin yleisessä tuomioistuimessa, koska tuomioistuin katsoi, että vireillepanijat eivät täytäneet asiassa ns. Plaumann-tapauksessa vahvistettuja edellytyksiä siitä, että ilmastonmuutoksen vaikutukset koskevat heitä erikseen. Plaumann-tapauksessa todetaan: ”Jotta päätöksen voidaan katsoa koskevan erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, sillä on vaikutettava niiden oikeudelliseen asemaan niille ominaisten tiettyjen erityisten ominaisuuksien tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä erotetaan kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu” -25/62 Plaumann (1963) ECR 95. Tuomioistuin totesi ilmastonmuutoksen vaikutusten vaikuttavan kaikkiin ihmisiin eri tavalla, mutta se ei tarkoita sitä, että tästä syystä on olemassa oikeus nostaa kanne yleisesti sovellettavaa toimenpidettä vastaan (kohta 50).

⁵⁸ Ks. KHO 2019:37, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi vesilain (587/2011) mukaisessa intressivertailussa kasvihuonekaasujen päästöjen vähentymisestä saatavan hyödyn välilliseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi edelleen, että kysymyksessä olevan hankkeen vaikutus kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen oli arvioitava hyvin vähäiseksi, eikä tällaista hyötyä näin ollen voitu ottaa kysymyksessä olevaa hanketta koskevassa intressivertailussa huomioon yleisen edun kannalta merkityksellisenä hyötynä.

⁵⁹ Tätä mahdollisuutta on käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Ks. Selvenius-Hurme, Liisa: Oikeus 2019 (48); 1, s. 67–78 Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistui- men arvioitavaksi hallintoriitana?

⁶⁰ Esimerkiksi Hollo toteaa: ”Urgenda-ratkaisun kaltaista itsenäistä prosessia pelkäästään ilmastotavoitteiden saavuttamistarkoituksessa ei kuitenkaan näytä voitavan käynnistää hallinto-oikeudellisestikaan ilman valtiota velvoittavaa konkreettisempaa lainsäädäntöä.” Hollo, Erkki J.: Ympäristöjuridiikka 1/2020, s.6 Valtion ilmastovastuusta – ajatuksia Urgenda-ratkaisun tiimoilta.

4.6.2 Ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet ja virkamiehet toimivat lain sekä perus- ja ihmisoikeuksien mukaisesti (perustuslain 10 luku). Suomessa hallinnon laiminlyönti ilmastoasioissa saattaisi ohjautua myös näille laillisuusvalvontaviranomaisille, ja yksityinenkin taho voi tehdä kantelun. Laiminlyönti voi johtaa viranomaiseen kohdistuvaan huomautukseen. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen vaikuttavuus on kuitenkin tavallaan jälkikäteistä. Esimerkiksi asiassa OKV/10/50/2019 apulaisoikeuskansleri katsoi, että ympäristöministeriö oli laiminlyönyt ilmastolaissa säädetyn velvollisuutensa ilmastovuosikertomuksen toimittamisessa. Merkittävästä viipeestä huolimatta apulaisoikeuskansleri kuitenkin vain tyytyi kiinnittämään ympäristöministeriön huomiota tämän velvollisuuteen, millainen ratkaisu ei välttämättä vastaa velvoittavuuden asteeltaan niihin toiveisiin, joita ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten puoleen kääntyvällä henkilöllä saattaisi olla.

4.6.3 Kanne yleisessä tuomioistuimessa ja ryhmäkanne

Muutoksenhaku ilmastoperusteisesti hallinto-oikeuteen tai hallintoriita-asian vireillepano hallinto-oikeudessa on merkittävästi todennäköisempi kuin kanne kärjäoikeudessa: ilmastotoimia ohjaavat säännökset näet ohjaavat pitkälti hallinnon toimintaa yksityisten toimijoiden keskinäisten suhteiden jäädessä sääntelyn ulkopuolelle. Yksityisoikeuden näkökulmasta ilmastokysymys voisi kuitenkin näyttäytyä esimerkiksi sopimusrikkomuksena tai vahingonkorvausvaatimuksena.

Vahingonkorvauskanteen menestymistä kuitenkin haitannee, ettei ilmastomuutoksesta aiheutuneen konkreettisen vahingon syy-yhteys jonkun ilmaston kannalta haitallisesti toimineen ”vahingonaiheuttajan” toimiin kuitenkaan joko ole useinkaan selvästi osoitettavissa tai ainakaan vahingonkorvausoikeudellisesti adekvaatti).

Sopimusrikkomuksesta voisi harvinaisessa tapauksessa olla kyse, kun tuote tai palvelu ei vastuullisuusnäkökulmasta vastaa luvattua, esimerkiksi ilmastorahaston sijoittajan ja rahastoyhtiön välisessä suhteessa. Toisaalta sopimusperusteisen vahingonkorvauksen kannalta haasteeksi jäisi aiheutetun vahingon määrittäminen.

Sopimusrikkomuksen lisäksi harhaanjohtava tai sopimaton, esimerkiksi ilmeisen ”viherpesty” markkinointi voisi olla kiellettyä kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun säännösten vastaisena, mutta kuluttajansuojalakiakin sovellettaessa lähtökohtana yleensä on, että kuluttajalle on pitänyt syntyä konkreettista vahinkoa. Ryhmäkannelain (444/2007) mukainen ryhmäkannekin tulee kuitenkin kysymyksen vain, jos ilmastotavoittein toimivalla ryhmällä on jokin konkreettinen, usein taloudellinen, sopimukseen perustuva vaatimus, mikä ilmastokysymyksissä ei usein ole asian laita.

Yksityisoikeudellinen lainsäädäntö kehittyi tyypillisesti oikeuskäytännön kehittymisen myötä. Ilmastoasioiden merkitys yksityisoikeudessa tulee lähivuosina kehittymään ”luontaisesti”, kun sopivia juttuja viedään tuomioistuinten käsiteltäväksi.

5 Eräitä näkökohtia ilmastolain kehittämiseksi

5.1 Lähtökohdat

Suomessa voimassa olevassa ilmastolaissa säädetään ilmastopolitiikan suunnittelun puitteet ja sovitetaan yhteen viranomaisten toimintaa ilmastomuutoksen hillitsemisessä ja siihen sopeutumisessa (1 §). Ilmastolain mukaisia suunnitelmia ovat pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ja ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumis suunnitelma (6, 7, 8 ja 9 §:t). Laki sisältää näiden suunnitelmien sisältöä ja valmistelua koskevat säännökset (10 ja 11 §:t). Suunnittelujärjestelmän nykyisenä yleisenä tavoitteena on, että Suomen kasvihuonekaasupäästöt olisivat vuonna 2050 vähintään 80 % pienemmät kuin vuonna 1990 (6 §:n 3 momentti).

Ilmastolain nojalla laadituilla suunnitelmilla on suoraa vaikutusta muun lainsäädännön mukaiseen toimintaan vain, jos tästä säädetään muussa lainsäädännössä (3 §). Voimassa olevassa muussa lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetty tällaisesta kytkennästä. Valtion viranomaisten on kuitenkin edistettävä toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan ilmastolain mukaisten suunnitelmien toteuttamista (4 §).

Valtioneuvostolla on velvollisuus seurata suunnitelmien toteutumista ja vuoden 2050 päästövähennystavoitteen riittävyttä (12 §). Seurannan tuloksista on lain mukaan tiedotettava yleisölle. Lisäksi valtioneuvoston on annettava vuosittain eduskunnalle ilmastovuosikertomus (14 §).

Ilmastolaissa säädetään myös tieteellisenä asiantuntijaelimenä toimivasta Suomen ilmastopaneelistä (16 §).

Seuraavassa esitetään eräitä yleisessä keskustelussakin esillä olleita mahdollisuuksia ilmastolain uudistamiseksi voimassa olevan lain pohjalta. Tarkastelu on luonnosmainen. Monet kehittämisajatukset vaatisivat vielä merkittäväkin lisäharkintaa ja eräät esille tuodut seikat ovat luonteeltaan lainsäädäntöteknisiä. Tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista tarkastella ilmastolainsäädäntöä kattavana kokonaisuutena, vaan tarkastelu on rajoittunut nimenomaan nykyiseen ilmastolakiin ja sen kehittämisajatuksiin, joilla nykyisen kaltaista järjestelmää kehitettäisiin suunnittelun ja viranomaistoiminnan sekä jossakin määrin tavoitteiden, periaatteiden ja eräiden velvollisuuksien osalta. Tarkasteluun sisältyy vain karkeaa vaikutusten arviointia.

EU:n komission vuoden 2020 ilmastolainsäädäntöehdotusta⁶¹, joka oli Neuvoston ja Parlamentin käsitellyssä, ei ole juurikaan voitu ottaa huomioon. Systemaattisesti ei ole myöskään tarkasteltu muiden maiden ilmastolainsäädäntöä koskevaa informaatiota, sillä sitä koskeva käynnissä ollut selvitys ei ollut vielä käytettävissä.

5.2 Rakenteellisia ja lainsäädäntöteknisiä kysymyksiä

Rakenteellisesta näkökulmasta lakiin voisi uudistuksen yhteydessä sisällyttää lukurakenteen siten, että 1 lukuun, yleiset säännökset, sisällytettäisiin lain yleistä tarkoitusta ja tavoitteita, soveltamisalaa ja sen rajauksia ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevat säännökset. 1 lukuun kuuluisivat niin

⁶¹ Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki), COM(2020) 80 final.

ikään määritelmät ja erityisiä viranomaisia koskevat säännökset (nyt lain 15 §:ssä). Luvussa 2 voitaisiin säätää yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista. Osa tästä sääntelystä on nyt muissa säännöksissä ja osa voisi olla uudistuksessa tarpeelliseksi harkittuja.

Voimassa olevan kaltaisesta suunnittelujärjestelmästä täydennettynä tarpeellisella uudella sääntelyllä voitaisiin säätää lain 3 luvussa (nyt lain 6–11 §:t). Luvussa 4 voitaisiin säätää seurannasta ja valvonnasta, johon kuuluisi nykysääntelystä suunnitelmien toteutumisen seurantaa ja ilmastovuosikertomusta koskeva sääntely (nyt lain 12 ja 13 §:t). 5 luvun erinäisiin säännöksiin voisivat kuulua säännökset ilmastopaneelista sekä muista viranomaisjärjestelmän ulkopuolisista elimistä (kansalaispaneelit/foorumit/tms.).

Jos lakiin sisällytettäisiin erityisistä suunnittelujärjestelmään kuulumattomista niin sanotuista ilmastobudjeteista, ne voisivat sisältyä joko suunnittelujärjestelmään koskevaan lukuun tai omaan lukuunsa. Jos katsottaisiin tarpeelliseksi sisällyttää lakiin niin sanottuja kompensatioita koskevaa sääntelyä, niin niitä koskevasta määritelmästä ja niiden käyttämisen periaatteista sekä merkityksestä suunnittelujärjestelmän ja seurannan kannalta sekä esimerkiksi velvollisuuksien täyttämiseen liittyvistä seikoista tulisi sisällyttää säännökset asiaomaiseen yhteyteen.

5.3 Yleiset säännökset (1 luku, ilmastolain 1–5 §:t ja 15 §)

Ilmastolain tarkoitussäännös (1 §:n 1 momentti) on edelleen ajantasainen, mutta jos lakiin lisättäisiin uusia instrumentteja (esimerkiksi ns. sitovat päästöbudjetit), voisi olla tarpeen sisällyttää tarkoitussäännökseen tästä maininta, vaikka sanamuotojen ”suunnittelu” ja ”yhteen sovittaa” voinee katsoa kattavan myös tämän tyyppistä sääntelyä. Yleisenä tavoitesäännös (1 §:n 2 momentti) kattaa hyvin sen, mitä lailla tavoitellaan, mutta 1 ja 2 kohtien järjestys ei ole ehkä loogisin. Itse asiassa 2 kohta voitaisiin ottaa omaksi momentikseen ja viittaus sitoumuksiin voisi olla omansa. Tavoitesäännös voisi olla myös sillä tavoin yleisempi, että siinä ei viitattaisi suunnittelujärjestelmään, vaan tavoite koskiksi kaikkea lain mukaista toimintaa.

Ilmastolain tavoitteita voitaisiin uudistaa myös siten, että lakiin otettaisiin säännös, jossa tuotaisiin esiin päästövähennyksiä koskeva tavoiteaikataulu vuosilukuineen Marinin hallitusohjelman⁶² mukaisesti kymmenen vuoden välein (2030, 2040 ja 2050) suhteessa vuoteen 1990. Tällaisella laissa säädetyllä aikataululla voisi olla mahdollista osoittaa päättäväinen eteneminen ilmastomuutoksen hillitsemisessä. Tässä yhteydessä voimassa olevan lain 6 §:n 3 momentissa oleva vuoden 2050 tavoite (–80 % vuoden 1990 tasosta) siirrettäisiin mahdollisesti uudistettuna tähän säännökseen. Päästövähennystä koskeva tavoitesäännös, jossa esitettäisiin numeerinen tavoite tiettyä vuotta koskien, tulisi nähdä nimenomaan tavoitteena. Säännökseen otettava numeerinen tavoite voitaisiin tämän vuoksi esittää muodossa ”vähintään X prosenttia”.⁶³ Laissa säädettyjen numeeristen tavoitteiden muuttaminen on mahdollista vain lailla. Suomessa ei yleensä ole lakeihin sisällytetty säännöksiä niiden uudistamisen ajankohdasta. Ilmastolain osalta kysymystä voitaisiin harkita, jotta laki pysyisi ajantasaisena sekä tavoitteiden että sisällön osalta.⁶⁴

⁶² Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

⁶³ Päästövähennyksestä voisi olla mahdollista säätää myös näennäisesti velvoittavana. Tällöin ongelmaksi muodostuisi ainakin se, mikä taho ja millaisessa vastuussa se olisi määrävuoona. Suunnittelujärjestelmän ja siihen liittyvien politiikkatoimien kannalta ei liene suurtakaan eroa, olisiko tässä yhteydessä kyse tavoitteesta vaiko velvollisuudesta.

⁶⁴ Tällainen säännös voisi olla itse tavoitteen yhteydessä tai erinäisissä säännöksissä lain lopussa.

Uusi tavoitesäännös voisi sisältää myös muita kuin päästövähennystavoitteita, esimerkiksi vuoden 2035 kasvihuonekaasuneutraalisuustavoite (ns. hiilineutraalisuus tai ilmastoneutraalisuus) ja/tai jokin erityinen hiilinielutavoite voitaisiin sisällyttää tämän kaltaiseen säännökseen. Neutraalisuus olisi tavallaan tarkka tavoite, mutta myös sen osalta voisi olla mahdollista joustavoittaa tavoitetta esimerkiksi määritelmällä, joka esimerkiksi määritteli neutraalisuuden jonkin pidemmän ajanjakson keskiarvona.⁶⁵

Soveltamisalaa koskevaa säännöstä olisi uudistettava, jos lakiin lisättäisiin uusia ohjaukeinoja suunnittelujärjestelmän lisäksi (nyt 2 §:n 1 momentti). Lain soveltamisalan ajatellaan olevan pääosin niin sanottu taakanjakosektori, vaikka tätä laissa ei näin ilmaistakaan kuin 5 §:n 1 momentin 9 kohdassa ja pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman kattaakin myös päästökaupasektorin. Soveltamisalan laajennus lain tasolla maankäyttösektoriin, nieluihin ja muille mahdollisille aloille saattaisi edellyttää, että myös taakanjakosektorin avaamista itse laissa. Lain 2 §:n 2 ja 3 momentti eivät edellyttäne muutoksia, jollei erityisesti olisi tarvetta viitata muuhunkin lainsäädäntöön.

Määritelmiä koskeviin säännöksiin tulisi sisällyttää mahdollisen soveltamisalan laajennuksien (esimerkiksi maankäyttösektori ja nielut) ja mahdollisten uusien keinojen edellyttämät määritelmät (esimerkiksi ns. ilmasto- tai päästöbudjetti tai muu vastaava käsite sekä kompensatio, jos lakiin sisällytettäisiin näistä sääntelyä). Jos lakiin sisällytettäisiin neutraalisuustavoite, tulisi ilmeisestikin neutraalisuus määritellä. Neutraalisuuden määrittely olisi mahdollista tehdä myös tavoitteen asettelu yhteydessä.

Ilmastolain 15 §:ssä säädetään viranomaisten tehtävistä suunnitteluun liittyen. Voisi olla selkeämpää, että yleisistä viranomaisten tehtävistä säädetäisiin lain alkupuolella eli yleisiä säännöksiä koskevassa luvussa (1 luku) ja suunnitelmien laatimistehtävistä niitä koskevien säännösten yhteydessä. Viranomaisten tehtävät ja velvollisuudet ovat osittain saman suuntaisia. Jos lakiin sisällytettäisiin uusia instrumentteja, esimerkiksi budjetit, viranomaisjärjestelmän uudistaminen voi olla tarpeen näiden mahdollisen kohdentamisenkin vuoksi.

Ilmastolaki sisältää vain kaksi asetuksenantovaltuutta. Ne koskevat viranomaisten ja ilmastopaneelin tehtäviä. Eräitä muitakin kysymyksiä voitaisiin ajatella tarkennettavan asetuksella. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi suunnitelmien sisältö, suunnitelmien valmistelu, toteutumisen seuranta ja vuosikertomuksen sisältö. Säännökset näistä valtuuksista tulisi luonnollisesti ottaa asianomaisen säännöksen yhteyteen.

5.4 Velvollisuudet ja periaatteet (2 luku, ilmastolain 3 ja 4 §:t)

Ilmastolakiin voitaisiin sisällyttää velvollisuuksia ja periaatteita koskeva luku, jossa säädettäisiin kaikkien yleisestä velvollisuudesta, viranomaisten velvollisuuksista ja niistä periaatteista, joita noudatetaan ilmastolain mukaisessa toiminnassa ja laajemminkin ilmastoperusteisia politiikkatoimia valmisteltaessa.

Ilmastolaki ei sisällä velvollisuuksia, jotka koskisivat välittömästi yksityisiä kansalaisia tai yhteisöjä. Vaikka lakiin ei sisällytettäisi erityisiä säännöksiä, joilla tällaisia erityisiä velvollisuuksia säädettäi-

⁶⁵ Skotlannissa vuoden 2009 ilmastolakia uudistettiin vuonna 2020 siten, että siihen muun ohessa sisällytettiin 1A section (2020/66, voimaan 23.3.2020), joka sisältää vuotta 2045 koskevan ”nettonollatavoitteen” (net-zero emissions target, 100 % lower than the baseline (1990)). Laki mahdollistaa ajankohdan aikaistamisen ja laissa säädetyin ehdoin sen myöhentämisen. Lakiin sisältyy nyt tavoitteet vuosille 2020 (56 %), 2030 (75 %) ja 2040 (90 %). Näitä vuosia koskeva sanamuoto on laissa ”at least”.

siin, voisi kuitenkin olla harkinnan arvoista, että laki sisältäisi yleisen kaikkia koskevan velvollisuuden. Julistuksenomainen säännös voisi sisällöltään olla sen suuntainen, että kaikkien olisi järjestettävä toimintansa niin, että ilmaston muuttumista voidaan ehkäistä. Vastaavasti kaikilla voisi olla velvollisuus varautua ilmaston muuttumiseen.⁶⁶

Viranomaisten velvollisuudesta edistää ilmastolain mukaisten suunnitelmien toteutumista, säädetään voimassa olevan lain 4 §:ssä siten, että velvollisuutta on toteutettava ”mahdollisuuksien mukaan”. Sanamuotoa voitaisiin terävöittää poistamalla ”mahdollisuuksien mukaan” ja sen sijasta voitaisiin esittää syyt, joilla toteuttamisvelvollisuutta ei ole, jos tämä katsottaisiin tarpeelliseksi. Edempänä esille tuotu yleinen velvollisuus ei ehkä tehokkaasti kohdistuisi viranomaisiin, vaikka näillä pitäisi olla erityinen velvollisuus kaikin keinoin edistää ilmastonmuutoksen ehkäisemistä ja siihen sopeutumista koskevia toimia toimivaltansa puitteissa. Tämän vuoksi voitaisiin säännökseen sisällyttää myös yleinen ilmastonmuutoksen hillitsemisvelvollisuus ja velvollisuus edistää toiminnassaan ilmastonmuutokseen varautumista kaikkia viranomaisia koskien.⁶⁷ Velvollisuus voitaisiin ulottaa koskemaan myös kuntia ja maakuntia.

Valtion ja kuntienkin osalta yleisen velvollisuuden lisäksi muiden velvollisuuksien voisi hahmotella jakautuvan seuraavasti: aktiiviset toimenpiteet ja velvollisuudet, seuranta ja raportointi sekä muun lainsäädännön mukaan tulevat velvollisuudet. Kuntien osalta velvollisuuksia voisi porrastaa niiden koon mukaan tai ne voisivat koskea kaikkia kuntia. Velvollisuudet voisivat koskea esimerkiksi kuntien omaa toimintaa ja yleistä velvollisuutta edistää toiminnassaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja tehdä sopeutumistoimia. Ilmastolain mukaisia kuntien ilmastotoimia voitaisiin täydentää kuntalain mukaisesti.⁶⁸ Oma erityiskysymyksensä koskee valtion ja kuntien omistuksessa tai määräysvallassa olevia kiinteistöjä ja yhtiöitä. Niiden osalta voisi olla mahdollista säätää velvollisuudesta sisällyttää omistajapolitiikkaan ilmastonäkökulma.⁶⁹

Yleisessä keskustelussa on tullut esille eräitä kysymyksiä, joista voitaisiin mahdollisesti säätää ilmastolaissa. Tällaisia ovat esimerkiksi velvollisuus lainvalmistelussa ja valtion talousarviota laadittaessa aina arvioida myös ilmastovaikutuksia, sisällyttää ilmastonäkökulma kehitysapua koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä sisällyttää ilmastonäkökulma taloudellisiin sopimuksiin, joita tehdään muiden maiden kanssa. Esillä on tämän lisäksi julkisyhteisöjen yleinen velvollisuus julkisten hankintojen osalta. Edellä mainitut yleiset, julkishallintoon kohdistuvat velvollisuudet voisivat tarcentua hallinnon sisäisesti, säätämällä tarkemmin asetuksella taikka muualla laissa⁷⁰.

Ilmastolaissa voisi olla mahdollista säätää myös niistä periaatteista, joita noudatetaan ilmastolain mukaisia keinoja valmisteltaessa ja toteuttaessa. Nykyisellään tämän tyyppisistä seikoista säädetään lain 6 §:n 4 ja 5 momenteissa.⁷¹ Voimassa olevassa laissa periaatteen luontoisia kysymyksiä ovat perustuminen tieteelliseen tietoon, politiikkatoimien kustannustehokkuus, ruokaturvaan liittyvät seikat sekä riskeihin varautuminen ja niiden toteutumisen ehkäiseminen. Marinin hallitusohjelmassa tuodaan esiin oikeudenmukaisen siirtymän periaate, jonka mukaan päästövähennystoimet toteutetaan sosiaalisesti ja alueellisesti oikeudenmukaisesti. Tanskan lakiehdotuksessa periaatteina tuodaan esiin

⁶⁶ Sanamuoto voisi olla yleisesti varautumiseen velvoittava, sillä kyse olisi aktiivisesta toiminnasta, kun sopeutuminen on lähinnä passiivista, eikä siihen velvoittaminen olisi luonteavaa.

⁶⁷ 6 luvussa käsitellään viranomaisia koskevia muiden lakien säännöksiä.

⁶⁸ Ks. tarkemmin 6.12.2 luku, jossa on lyhyesti käsitelty myös ns. rahoitusperiaatetta.

⁶⁹ Viranomaissääntelyn kehittämistä on esitetty ajatuksia myös jäljempänä 6 luvussa ja kootusti 8 luvussa.

⁷⁰ 6 luvussa on esitetty joitakin julkisia toimijoita koskevien säännösten kehittämisajatuksia.

⁷¹ Tanskan ilmastolakiluonnoksen 1 §:n 2 momentti, Lov om klima, <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/63634>.

esimerkiksi edelläkävijyys, kestävä liiketoiminnan kehitys, kilpailukyky, terve julkinen talous ja työllisyys, hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen vihreässä siirtymässä sekä kotimaisten vähennysten aikaansaaminen siirtämättä vaikutuksia maan ulkopuolelle.⁷² Periaatteet voisivat vaikuttaa lähinnä ilmastolain sisäisesti eli erityisesti suunnittelujärjestelmän kautta, mutta luonnollisesti ne voisivat ohjata myös muiden lakien mukaisia toimenpiteitä, mikäli näin säädettäisiin esimerkiksi viittaussäännöksiin.

5.5 Suunnittelujärjestelmä (3 luku, ilmastolain 6–11 §:t ja 3 §)

Nykyinen suunnittelujärjestelmä tulisi ilmeisesti säilyttää, vaikka lakiin sisällytettäisiin ns. ilmasto- tai päästöbudjetit koskeva sääntely. Suunnittelujärjestelmän ja ns. päästöbudjettien oikeusvaikutusten kehittämistä tulisi tarkastella kokonaisuutena, eikä tämä ole mahdollista ilman ns. päästöbudjettisääntelyn tarkempia yksityiskohtia. Yleisesti on kuitenkin mahdollista todeta, että suunnitelmien oikeusvaikutuksia ja vaikuttavuutta muun lainsäädännön mukaisessa toiminnassa voisi olla mahdollista kehittää. Velvoittavuuden lisääminen kuitenkin edellyttänee sitovampaa päästöbudjettisääntelyä ja siihen jotenkin sidoksissa olevaa päätöksentekoa tai/ja muita instrumentteja.

Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (7 §) sääntely ei välttämättä edellytä merkittäviä muutoksia, mutta lain soveltamisalan mahdollinen laajennus tulisi ilmeisesti tuoda esiin 7 §:n 1 momentin sanamuodossa. Jos lakiin sisällytettäisiin muita kuin vuotta 2050 koskevia tavoitteita, tulisi tämä huomioida. Pitkän aikajänteen skenaarioperustainen suunnittelu olisi ilmeisesti tarpeellinen osa suunnittelujärjestelmää, vaikka laissa säädettäisiin tiettyjä vuosia koskevista tavoitteista (2030, 2035, 2040 ja 2050). Pitkän aikavälin suunnittelun osalta voisi olla tarpeen selkeyttää suhdetta muuhun ilmasto- ja energiapolitiikan suunnitteluun nähden ja mahdollisesti säätää sen osalta nykyistä täsmällisemmin menettelystä (valmistelu ja osallistumisen muodot). Laatimismenettelyä koskevaa sääntelyä olisi mahdollista sisällyttää myös asetustasolle, mikäli lakiin sisällytettäisiin asetuksenantovaltuus.

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa (9 §) koskevat säännökset ovat lähtökohdiltaan edelleen ajantasaisia. Lakiin mahdollisesti tehtävistä muutoksista johtuvat tarvittavat sanamuotomuutokset tulisivat luonnollisesti toteuttaa. Jos lakiin sisällytettäisiin ns. päästöbudjetit, tulisi erityisiä tarpeita yhteensovittaa 9 §:n sisältö niitä koskevaan sääntelyyn. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida tarvittavia muutoksia laajemmalti.

Ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutussuunnitelmaa koskeva sääntely (8 §) on varsin niukkaa, mutta sinällään edelleen ajantasaista. Sääntelyn tarkentaminen ja laajentaminen olisi ilmeisen perusteltua. Sopeutumisen osalta voisi olla tarpeen huomioida ilmastonmuutoksen erityiset vaikutukset joillakin alueilla (esimerkiksi maan pohjoisin alue) sekä erityiset vaikutukset joihinkin elinkeinoihin. Saattaisi olla mahdollista kytkeä sopeutumiseen liittyvää sääntelyä joihinkin sopeutumisen kannalta

⁷² UK:n ilmastolain section 10(2) sisältää tavallaan myös periaatteita, vaikka sanamuodon mukaan kysymys on asioista, jotka on otettava huomioon budjetit määriteltäessä. Näitä periaatteellisia seikkoja ovat: a) scientific knowledge about climate change; (b) technology relevant to climate change; (c) economic circumstances, and in particular the likely impact of the decision on the economy and the competitiveness of particular sectors of the economy; (d) fiscal circumstances, and in particular the likely impact of the decision on taxation, public spending and public borrowing; (e) social circumstances, and in particular the likely impact of the decision on fuel poverty; (f) energy policy, and in particular the likely impact of the decision on energy supplies and the carbon and energy intensity of the economy; (g) differences in circumstances between England, Wales, Scotland and Northern Ireland; (h) circumstances at European and international level; (i) the estimated amount of reportable emissions from international aviation and international shipping for the budgetary period or periods in question.

erittäin merkittäviin säädöksiin esimerkiksi tulvia koskien. Sopeutumissuunnittelun aikajänne on suhteellisen pitkä (10 vuotta) ja sen lyhentämistarpeen arviointi voisi tulla kyseeseen. Sopeutumissuunnittelun toteutumisen seurannan kytkeminen jollakin tavalla myös ilmastovuosikertomukseen olisi perusteltua.

Voimassa olevan ilmastolain 3 §:ssä säädetään ilmastolain mukaisten suunnittelun vaikutuksesta muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon. Sen mukaan ilmastolain nojalla laaditut suunnitelmat on, siten kuin niistä muussa laissa erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä, ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevista toimista. Muun lainsäädännön nojalla ei kuitenkaan ole toistaiseksi säädetty suunnittelun huomioon ottamisesta. Oikeudellisesti säännöksessä on kyse ilmastolain mukaisten suunnitelmien oikeusvaikutuksista muussa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tämän vuoksi säännös voitaisiin siirtää suunnittelujärjestelmän yhteyteen. Samassa yhteydessä voitaisiin säännöksessä huomioida suunnitelmien erilaiset kohteet ja aikajänteet. Keskipitkän aikavälin suunnitelman oikeusvaikutukset voisivat olla nimenomaan aikajänteestä johtuen erilaiset kuin pitkän aikavälin suunnitelman oikeusvaikutukset. Sopeutumissuunnitelmalla voisi niin ikään olla erityisiä oikeusvaikutuksia muussa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Periaatteessa ilmastolaissa voitaisiin nimetä suunnitelmat, joiden laatimisessa ilmastolain mukaiset suunnitelmat ja mahdollisesti muutkin velvollisuudet tulisi ottaa huomioon, mutta selkeintä olisi, mikäli muussa lainsäädännössä viitattaisiin ilmastolain säännöksiin.

Ilmastolain mukaisten suunnitelmien valmistelua koskeva sääntely (10 §) pitää sisällään lähinnä keskeisimmät osallistumismahdollisuudet. Yleisöllä on mahdollisuus esittää luonnoksista mielipiteensä. Vaikka on sinänsä selvää, että luonnokset ja mielipiteen esittämismahdollisuus toteutetaan internetissä, voisi harkita lakiin (tai mahdollisesti asetukseen) otettavaksi tarkempia säännöksiä siitä miten luonnos esitetään ja mahdollisesti velvollisuus esittää myös kansantajuinen tiivistelmä sekä miten vuorovaikutus kokonaisuutena toteutetaan. Muodollisen mielipiteen esittämismahdollisuuden lisäksi voitaisiin käyttää kehittyneempiä osallistamisen ja osallistumisen muotoja. Säännökseen tulisi ilmeisesti sisällyttää nimenomaisesti myös velvollisuus pyytää lausunto saamelaiskäräjiltä. Lisäksi suunnitelmien valmisteluun liittyen voitaisiin huomioida erityisesti tulevien sukupolvien näkökulma, joka voitaisiin järjestää erityisillä nuorison edustajien kuulemisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä.

Ilmastolain 10 §:n 2 momentin mukaan ilmastopolitiikan suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005). Lisäksi suunnitelmien laatimisen yhteydessä myös niiden taloudelliset ja sosiaaliset sekä muut vaikutukset on selvitettävä tarpeellisessa määrin. Säännökset ovat ilmeisen tarpeellisia ja niiden sisältö riittävä, vaikka itse vaikutusten arviointia on mahdollista kehittää.⁷³

Valtioneuvostolla on ilmastolain 13 §:n mukaan 12 §:n 1 momentin edellyttäessä velvollisuus muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia. Muuttamisvelvollisuuskynnys on säädetty varsin joustavasti siten, että valtioneuvosto seurantaan perustuen tarvittaessa päätettävä tarvittavista lisätoimista. Voitaisiin harkita, tulisiko muuttamiskynnyksestä säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin siten, että lisätoimia edellytettäisiin jonkin tarkemman – mahdollisesti numeerisenkin – kynnyksen ylityttyä. Muuttamisvelvollisuuteen liittyen voitaisiin harkita myös säännöksiä siitä, että joillakin tahoilla olisi mahdollisuus saattaa muuttamiskynnyksen ylittyminen esimerkiksi valtioneuvoston harkittavaksi.

⁷³ Ks. jäljempää 6.12.3 luku, jossa on käsitelty viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien lainsäädäntöä.

Selontekoa eduskunnalle koskeva säännös (11 §) on lähtökohdiltaan asianmukainen, mutta sopeutumis suunnitelman osalta säännös voisi olla velvoittavampi siten, että sopeutumises takin tulisi antaa aina selonteko. Jos lakiin sisällytettäisiin säännökset ns. ilmasto- tai päästöbudjeteista, tulisi tarpeelliseksi harkita miten eduskuntaa informoitaisiin niitä koskien.

Ilmastolaki ei sisällä säännöksiä alueellisesta suunnittelusta. Käytännössä useimmat kunnat kuitenkin laativat suunnitelmia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Lakiin voisi olla mahdollista sisällyttää mahdollisten yleisten velvollisuuksien lisäksi suunnittelu- ja raportointivelvollisuutta koskevaa sääntelyä myös kuntia ja maakuntia sekä valtion aluehallintoa koskien.⁷⁴ Tällainen yleinen velvollisuus ei asettaisi kunnille numeerisia päästövähennystavoitteita, vaan kysymys olisi kuntien omasta toiminnasta ja sen suunnitelmallisuuden varmistamisesta sekä kuntalaisten tiedonsaannin ja osallistumisen kehittämistä. Suunnitteluvelvollisuuden laajuutta ja sisältöä voitaisiin porrastaa kuntien osalta niiden koon mukaan. Kuntien osalta voitaisiin mahdollisen yleisen velvollisuuden lisäksi ja erityisten velvollisuuksien rinnalla uudistaa myös kuntalain kuntastrategiaa koskevaa sääntelyä.⁷⁵ Vastaavalla tavalla valtion aluehallinnon ja maakuntien velvollisuuksista voitaisiin säätää tarkemmin asianomaista viranomaista koskevassa lainsäädännössä.

5.6 Seuranta ja valvonta (4 luku, 12, 13 ja 14 §:t)

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurantavelvollisuus on valtioneuvostolla (12 §) ja sen on tiedotettava seurannan tuloksista riittävästi yleisölle. Yleisölle tiedottamisesta voitaisiin säätää laissa tai sen nojalla annettavassa asetuksessa nykyistä tarkemminkin esimerkiksi siten, että olisi velvollisuus julkaista strukturoidut seurantatiedot vuosittain ja esittää yleisölle myös arvio suunnitelmien toteutumisesta. Käytännössä tietoa yleisölle julkaistaan varsin hyvin jo nykyisin. Seurantaankin liittyen voitaisiin harkita myös erityistä kansalaisfoorumia tai muuta vastaavaa muista kuin viranomaisista koostuvaa elintä, jota koskien lakiin voitaisiin ottaa erityiset säännökset. Kansalaisfoorumilla voisi olla myös roolia suunnitelmien valmisteluun liittyen.

Ilmastovuosikertomus (14 §) on väline, jolla eduskunta pidetään informoituna päästökehityksestä ja suunnitelmien toteutumisesta. Vuosikertomus on eräällä tavalla myös osa ilmastolain mukaista valvontaa, vaikka valvovana elimenä onkin eduskunta. Vuosikertomuksen sisällöstä ja sen ajoituksesta voisi olla tarpeen säätää nykyistä tarkemmin. Vuosikertomus on luonnollisesti raportti menneestä ajasta. Sen sisällöllä on liittymä 12 §:n mukaiseen suunnitelmien toteutumiseen seurantaan, jonka perusteella valtioneuvosto päättää tarvittavista lisätoimista. Ilmastolaissa ei kuitenkaan ole tarkemmin säädetty selkeästä kynnyksestä tai muusta indikaattorista, jonka ylittymisen johdosta valtioneuvostolla tai esimerkiksi jollakin ministeriöllä olisi velvollisuus esimerkiksi jonkin laissa säädetyn ajan kuluessa ryhtyä toimenpiteisiin suunnitelmissa pysymiseksi ja tehdä näistä toimenpiteistä nimenomainen päätös.⁷⁶ Suunnitelmien velvoittavuuden tehostamiseksi tällaisten säännösten sisällyttämistä lakiin voitaisiin harkita.

Yleisesti voisi seurantaa ja valvontaa koskevaa sääntelyä ehkä jossakin määrin kehittää esimerkiksi siten, että säädettäisiin yleinen säännös tiedon tuottamiseen ja sen laatuun liittyen (millaiset tiedot ja

⁷⁴ Ranskassa esimerkiksi seudut, läänit ja yli 50 000 asukkaan kunnat ovat velvollisia laatimaan vähintään joka neljäs vuosi raportin, johon on liitettävä toimenpidesuunnitelma, kasvihuonekaasupäästöistään (Code de l'environnement L229-25). Sama velvollisuus koskee myös yli 500 henkilöä työllistäviä yrityksiä.

⁷⁵ Ks. myös 6.12.2 luku.

⁷⁶ Saksan ilmastolain 8 §:n mukaan lain liitteessä säädettyjen vuotuisten sektorikohtaisten päästöbudjettien ylityssä sektorin ministeriöllä on velvollisuus kolmen kuukauden kuluessa laatia ohjelma (sofortprogramm), jolla saavutetaan päästöbudjetissa pysyminen.

miten ne on tuotettu). Tähän säännökseen voisi liittyä myös asetuksenantovaltuus. Mahdollinen päästöbudjettisääntely edellyttäisi omia säännöksiä seurannasta ja valvonnasta. Valvontaan liittyen jopa erityisestä viranomaistahosta säätäminen voisi tulla tarpeelliseksi, jos päästöbudjetit olisivat sitovia ja niiden ”ylittämisestä” voisi olla seuraamuksia.

Kuntien osalta seuranta- ja raportointivelvollisuutta on sivuttu edellä yleisiä velvollisuuksia ja suunnittelusääntelyä tarkasteltaessa. Jos kunnille tulisi velvollisuuksia, niistä tulisi säätää suhteellisen tarkasti itse ilmastolaissa ja asetuksessa voisi lisäksi tarkentaa niiden sisältöä.

Yksityisten toimijoiden seuranta- ja raportointivelvollisuudesta ei voimassa olevaan ilmastolakiin sisälly säännöksiä. Suuri osa yrityksistä kuitenkin seuraa ilmastovaikutuksiaan ja julkaisee niitä koskevia tietoja. Kysymys siitä, tulisiko esimerkiksi tietyn kokoluokan yritysten ilmastoviestintävelvollisuudesta säätää ilmastolaissa, voidaan myös ottaa osaksi keskustelua. Monille yrityksille laissa säädetty velvollisuus ei välttämättä merkittävästi lisäisi hallinnollista taakkaa. Suhteessa päästökaupan piirissä olevien toimintojen velvollisuuksiin kyse voisi olla muuhun toimintaan liittyvästä tiedosta. Ilmastolaissa voisi siis olla mahdollista säätää myös yrityksiä koskevista seuranta- ja raportointivelvollisuuksia koskien. Jos näistä kysymyksistä säädettäisiin ilmastolaissa, tulisi lakiin sisällyttää asetuksenantovaltuus. Asetustasolla voitaisiin säätää tarkemmin millaisia tietoja, miten ja missä muodossa ne tulisi toimittaa.

5.7 Erinäiset säännökset (osallistumisen ja tiedottamisen kehittäminen ja ilmastopaneeli, 12 §:n 4 momentti)

Ilmastolaissa olisi tarpeen kehittää osallistumiseen ja tiedottamiseen liittyvää sääntelyä. Edellä kysymyksiä on käsitelty suunnitelmien valmisteluun ja seurantaan liittyen. Yleisemmin voisi harkita lisättäväksi lain yleisiin säännöksiin (esimerkiksi 5 b §) säännöksen tiedottamisesta yleisölle. Säännöksessä voisi tuoda erityisenä tiedottamiskohteenä esille myös ainakin nuorison. Tiedottamisvelvollisuus voisi koskea valtioneuvoston lisäksi valtion keskus- ja aluehallintoa sekä maakuntien ja kuntien hallintoa yleisesti.

Ilmastolakiin voitaisiin harkita sisällytettäväksi myös säännöksiä viranomaisjärjestelmän ulkopuolisista elimistä (kansalaispaneelit/foorumit/tms.), joilla olisi erityinen asema ilmastolain mukaiseen suunnitteluun ja sen seurannan toteutumiseen liittyen. Kyse voisi olla yleisestä ”kansalaisfoorumista”, jolla voisi olla myös erityisryhmiä käsittäviä jaostoja. Erityisryhminä voidaan nähdä ainakin nuoriso, joiden tulevaisuuteen ilmastomuutos tulee vaikuttamaan pitkään, ja saamelaiset, joiden elinolosuhteisiin muutokset vaikuttavat erityisesti. Erityisryhmien osalta voitaisiin säätää erillisistäkin osallistumisoikeuksista ja niitä varten voitaisiin perustaa erilliset forumit.

Voimassa oleva yleinen hallintolainkäyttöä koskeva sääntely eli laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) mahdollistaa muutoksenhaun ilmastolain mukaisista suunnitelmien hyväksymispäätöksistä. Jos valtioneuvosto tekee ilmastolain 12 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisen konkreettisen päätöksen, päätös olisi ilmeisesti valituskelpoinen.⁷⁷ Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos ilmastolakiin sisällytettäisiin sellaisia muita säännöksiä, joiden nojalla muu viranomainen tekee päätöksen, muutoksenhaku ohjautuisi ensin hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus on oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain 7 §:n

⁷⁷ Ilmastolain 11 §:n mukaiset selonteot eduskunnalle eivät luonnollisestikaan ole valituskelpoisia. Sama koskee 14 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta. Jos ilmastovuosikertomukseen tai muuhun raportointiin liittyisi edellä 5.6 luvussa esille tuotu kynnys, joka johtaisi valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön velvollisuuteen ryhtyä toimenpiteisiin ja tästä tehtäisiin päätös, olisi päätös valituskelpoinen.

mukaan niillä, joihin päätös on kohdistettu tai joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Jos kansalaisten ja yhteisöjen valitusmahdollisuuksia ilmastolain mukaisista päätöksistä katsottaisiin tarpeelliseksi laajentaa, tulisi tästä sisällyttää erityisiä säännöksiä ilmastolakiin.

Ilmastopaneelista eli tieteellisestä asiantuntijaelimestä säädetään suhteellisen niukasti ilmastolain 16 §:ssä. Ilmastopaneelin tehtävä on toimia suunnittelun ja päätöksenteon tukena koostaen ja eritellen ilmastotietoa. Ilmastopaneelin tehtävistä ja kokoonpanosta voidaan antaa tarkempia säännöksiä asetuksella. Ilmastopaneelin tehtävistä, jäsenten valinnasta, resurssoinnista ja mahdollisesta sihteeristöstä voitaisiin säätää nykyistä tarkemmin laissa ja pääosin asetuksessa. Jos ilmastopaneelille tulisi päästöbudjettisäätelyyn tai muutoin esimerkiksi seurantaa koskien erityisiä velvollisuuksia, tulisi tästä säätää laissa. Ilmastopaneelin rooli olisi kuitenkin ilmeisen tarkoituksenmukaista pysyttää ennallaan siten, ettei sille säädettäisi julkisen vallan käytön piiriin kuuluvia tehtäviä, vaan se olisi edelleen riippumaton asiantuntijaelin.

5.8 Mahdollisista uusista instrumenteista (päästöbudjetit ja kompensatioita koskeva sääntely)

Suomessa on päätetty selvittää, millaiset ns. ilmasto- tai päästöbudjetit voisivat olla käyttökelpoisia instrumentteja ilmastomuutoksen hillitsemiseksi.⁷⁸ Tätä kirjoitettaessa ilmasto- tai päästöbudjetit koskevia tarkempia selvityksiä ei ole ollut käytettävissä ja kaikki niitä koskevaan sääntelyyn liittyvät ajatukset ovat hyvin alustavia.

Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa (UK), Ranskassa ja Saksassa on ilmastolakiin⁷⁹, otettu säännöksiä ns. budjeteista. UK:ssa ja Ranskassa säännöksistä on käytännön kokemuksia, mutta Saksassa ei lain uutuuden vuoksi. Päästöbudjeteista ei ole välttämätöntä säätää, sillä budjetoinnin kaltainen suunnittelu voidaan järjestää muutoinkin. Ruotsin ilmastolakiin (Klimatlag, 2017:720), ei sisälly säännöksiä ilmastobudjeteista. Myöskään Tanskan ilmastolakiehdotus⁸⁰ ei sisällä nimenomaisia säännöksiä budjeteista. Norjan ilmastolaissakaan (Lov om klimamål, LOV-2017-06-16-60) ei ole säännöksiä budjeteista, mutta sen 6 §:n mukaan hallituksen on raportoitava valtiopäiville myös hiilibudjetin tilasta.

Englannissa hiilibudjeteista on säädetty varsin tarkasti monessa säännöksessä (sections 4–22) budjetitkausille 2008–2012, 2013–2017 ja 2018–2022. Laissa on lisäksi säädetty miten kaudet määrittyvät tästä eteenpäin. Lain mukaan vuoden 2020 budjetit on vähintään 34 % alempi kuin vuonna 1990 ja vuonna 2050 sen on oltava 100 % alempi (section 4). Budjetit ovat sitovia, mutta säännökset mahdollistavat lainaamisen (enintään 1 %) ja tallentamisen budjettien välillä. Lisäksi budjettien muuttaminen ja täydentäminen on mahdollista.

Ranskassa budjetit koskeva sääntely on ”ympäristökodifikaatiossa” (Code de l’environnement). Hiilibudjetit määrittelevät kasvihuonekaasupäästöjen katon, joita ei saa ylittää kansallisella tasolla viiden vuoden ajanjaksolla (2015–2018, 2019–2023, 2024–2028) ja niissä on kohdennetut kasvihuonekaasupäästöjen vähentämispolut perusskenaarion suuntaviivojen ja Ranskan kansainvälisten vel-

⁷⁸ Selvitys sisältyy hankkeeseen Uudet ilmastosäätelyn keinot ja ilmastolain vahvistaminen (UUSILMA), <https://tietokayttoon.fi/-/uudet-ilmastosaantelyn-keinot-ja-ilmastolain-vahvistaminen-uusilma->, 24.6.2020

⁷⁹ Climate Change Act 2008 (Englanti ja Wales); Code de l’environnement, Livre II (Milieu physique), Titre II (Air et atmosphère), Chapitre II (Planification), Sous-section 1 (Budgets carbone et stratégie bas-carbone, Articles L222-1 A à L222-1 E), loi no 2019-1147 du 8 novembre 2019; sekä Bundes-Klimaschutzgesetz 2019.

⁸⁰ L 117 Forslag til lov om klima, <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/1117/index.htm>.

voitteiden mukaisesti jaettuna päästökaupparektorille, taakanjakosektorille ja vuoden 2019 muutoksen jälkeen myös LULUCF-sektorin negatiiviset päästöt (maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen liittyen). Budjettisektorit ovat liikenne, asuinrakennukset, teollisuus, maatalous, energiantuotanto ja jätteet.

Saksassa sektorien vuotuiset päästöbudjetit vuosille 2020–2030 ovat ilmastolain liitteessä 1 (alasektoreihin jaoteltuna) ja päästöt liitteessä 2. Lain 4 §:ssä on säädetty sektorit, joilla vuotuiset ”päästöbudjetit” (jahresemissionsmengen) ovat: energiateollisuus, teollisuus, liikenne, rakennukset, maatalous sekä jätteidenkäsittely (ja muu). Sektorit on tarkemmin määritelty ilmastolain liitteessä 1 alasektoreihin jaoteltuna. Sallitut vuotuiset päästöt vuosille 2020–2030 ovat ilmastolain liitteessä 2 vuosittain. Jos päästöt ylittyvät tai alittuvat, ne siirretään seuraavalle jaksolle. Vastuu budjetissa pysymisestä on liittovaltion sektoriministeriöllä. Lain mukaan liittohallitus voi allokoida vuotuiset budjetit uudestaan sektoreille. Vuoden 2030 jälkeiselle ajalle on hallituksen asetettava lain mukaan vuonna 2025. Saksan ilmastolain 8 §:ssä on erityinen säännös ”välittömästi toimintaohjelmasta” (sofortprogramm), joka vastuuministeriön on laadittava kolmen kuukauden kuluessa budjetissa pysymisen varmistamiseksi, jos vuotuinen budjetti ylittyy.

Ilmasto- tai päästöbudjettien lähtökohtien voidaan ajatella olevan hyvin monen tyyppisiä. Ajatukseen päästöbudjetista voi liittyä kasvihuonekaasupäästöjen ja hiilinielujen määrä tiettyinä ajanjaksoina tai se voinee koskea pelkästään päästöjä. Jos budjeteista säädettäisiin, tulisi ne sisällyttää joko lakiin (tai sen liitteisiin) tai säätää laissa miten budjetti määräytyy. Perustana ovat päästöt ja nielut jostakin ajanhetkestä laskettuna (teoreettisesti voisi olla jopa päästöt per capita⁸¹). Jos budjetti tähtää niin sanottuun hiilineutraaliuteen jonakin ajanhetkenä, tulee päättää myös sen hetken päästöistä ja nieluista. Kysymys voi olla yleisestä kansallisesta päästöbudjetista, joka ei jakaannu sektoreittain, tai sektoreittain jaetusta budjetista. Päästöbudjettikausi voi olla esimerkiksi 1 tai liukuvasti 3 vuotta (tai jopa molempia). Päästöbudjetti voi olla tavoitteellinen, ohjeellinen tai sitova kokonaisuutena tai sektoreittain. Se voisi sisältää jopa kaikkia näitä elementtejä esimerkiksi siten, että pitkällä aikajänteellä sitovuutta olisi vähemmän kuin lyhyemmällä. Päästöbudjettien sitovuus voi koskea valtiota (ja muita julkisyhteisöjä) tai se voidaan ainakin teoriassa ulottaa koskemaan välittömästi myös yksityisiä tahoja. Päästöbudjetti voi mahdollistaa siirrot sektoreiden välillä tai se voi olla mahdollistamatta niitä. Ilmeisesti myös alueellisten siirtojen (globaali, EU, kansallinen alue) mahdollisuuden tulisi ottaa kantaa päästöbudjeteista säädettäessä. Päästöbudjetteihin voidaan liittää myös politiikkatoimia koskevia konkreettisia suunnitelmia. Lisäksi päästöbudjettien seuranta varten tarvittaisiin aivan erityistä sääntelyä. Lisäksi päästöbudjetissa pysymisen varmistamiseksi saattaa olla tarpeen säännellä myös budjetin ”ylittämistä” johtuvia seuraamuksia.

Jos päästöbudjeteista säädettäisiin ilmastolaissa, tulisi lakiin sisällyttää ratkaisut ja niihin pohjautuvat säännökset kuten edellä on karkeasti hahmoteltu. Päästöbudjettisääntely edellyttää myös yhteensovittamista nykyisen suunnittelujärjestelmän kanssa. Päästöbudjettien edistäminen myös nykyisen suunnittelujärjestelmän sisällä ja sitä lainsäädännöllisesti edistäen voisi myös olla mahdollista.

Päästöbudjettisääntelyn suhteen mielenkiintoinen kysymys voisi liittyä päästöbudjettien kytkeminen jonkin muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon siten, että päästöbudjetti tulisi ottaa huomioon esimerkiksi jotakin lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä taikka johonkin veroinstrumenttiin

⁸¹ Ks. esimerkiksi Ilmastopaneelin muistio asunto-, energia ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen pyyntöön ILMASTOPANEELIN NÄKEMYKSET PITKÄN AIKAVÄLIN PÄÄSTÖVÄHENNYSTAVOITTEEN ASETTAMISESSA HUOMIOON OTETTAVISTA SEIKOISTA, Suomen ilmastopaneeli 2018, laskentaosa.

liittyen. Tämän tyyppinen ajatus edellyttäisi erittäin merkittäviä muutoksia olemassa olevaan aineellisoikeudelliseen lainsäädäntöön. Kysymys olisi kuitenkin pidettävä mielessä muuta lainsäädäntöä tarkasteltaessa.

Ehkä osittain päästöbudjettisäätelyynkin liittyen on esitetty ajatuksia myös niin sanotuista kompensatioista eli toimenpiteistä, joilla vähennetään päästöjä toisaalla tai lisätään hiilinieluja, ja hiilimarkkinapaikasta. Näitä koskevat keskustelu on toistaiseksi ollut suhteellisen jäsentymätöntä, eikä tässä yhteydessä ole mahdollista esittää ajatuksia niitä koskevasta säätelystä.⁸² Lienee kuitenkin mahdollista todeta, että mikäli päästöbudjetit olisivat lähtökohtaisesti luonteeltaan sitovia ja ne ulottuisivat laaja-alaisesti eri toimijoihin ja toimialoille, voisi tarve kompensatiomekanismeillekin olla suurempi. Tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida, voisiko jonkin tyyppinen säännelty hiilimarkkinapaikka olla kompensatioihin liittyen tarpeellinen.

Jos ilmastolaissa nyt säädettäisiin kompensatioista, voitaisiin ajatella, että ne edellyttäisivät määritelmän lisäksi säännöksiä niiden käyttämisen yleisistä periaatteista (esimerkiksi käyttäkö Suomi ylikansallisten velvoitteiden täyttämässä ja missä laajuudessa). Säännös voisi sisältyä 2 lukuun otettavaan yleiseen periaatesäännökseen. Mahdollisesti tarvittaisiin myös säännöksiä siitä, miten kansalliseen lain mukaiseen suunnitteluun voitaisiin sisällyttää kompensatioita (mm. miten ja missä laajuudessa suunnitelmissa ja niiden mukaisissa politiikkatoimissa). Jos laissa säädettäisiin erityisistä yksityisiä koskevia velvollisuuksista, tulisi myös ratkaista, voisivatko kompensatiot olla osana niiden täyttämistä (miten, millaisin edellytyksin ja missä laajuudessa). Kattavan yksityisen kompensatio toiminnan sisällyttäminen ilmastolakiin edellyttäisi varsin laajamittaista säätelyä ja sitä edeltävää arviota sen tarpeellisuudesta. Yksityisten kompensatiotoiminnan ohjausvoisi olla pääosin tarkoitukseen mukaisinta toteuttaa muussa laissa ja sen nojalla annettavalla alemmantasoisella säätelyllä.⁸³

Ilmastolakiin voisi olla mahdollista sisällyttää myös monia muita kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseen, hiilinielujen ylläpitämiseen ja lisäämiseen taikka ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyviä keinoja. Näitä muita keinoja koskeva kartoitus on kesken UUSILMA-hankkeessa.⁸⁴ Esillä ovat olleet muun ohessa: fossiilisten polttoaineiden käytön lopettamisaikataulu, reaaliaikainen ilmastotilannekuva kansalaisille, ilmastoasiamies sekä kansallinen päästökauppa EU:n päästökaupan ulkopuolisille. Lisäksi eräänä keinona on tuotu esiin julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden väliset niin sanotut green deal -sopimukset, jotka voisivat nojautua esimerkiksi toimialojen vähähiilisyystiekartoihin. Niiden avulla voisi velvoittavan lainsäädännön sijasta olla mahdollista saavuttaa ilmastopäämääriä. Sopimukset ovat sinänsä mahdollisia ilman lainsäädäntöäkin, mutta ilmastolakiin voitaisiin sisällyttää säännökset, joissa säädettäisiin sopimusten tarkoituksesta, sopimusmenettelystä, jossakin määrin myös sisällöstä ja mahdollisesti myös seuraamuksista.

⁸² Ks. kompleksisuudesta myös Hilden, Mikael ja Auvinen, Karoliina: Miten päästöjen kompensoinnilla voidaan saavuttaa ilmastohyötyjä, <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/miten-paastojen-kompensoinnilla-voidaan-saavuttaa-ilmastohyotyja->, 25.6.2020

⁸³ Päästökompensaatioiden suhdetta rahankeräyslakiin selvitetään sisäministeriön hankkeessa, joka aloitettiin 15.4.2020 ja joka päättyy 31.12.2020, <https://intermin.fi/hankkeet/paastokompensaatiot-ja-rahankerayslaki>.

⁸⁴ Uudet ilmastosäätelyn keinot ja ilmastolain vahvistaminen (UUSILMA), <https://tietokayttoon.fi/-/uudet-ilmasto-saantelyn-keinot-ja-ilmastolain-vahvistaminen-uusilma->, 24.6.2020.

5.9 Ilmastolain kytkemisestä muuhun lainsäädäntöön (3 ja 4 §:t)

Konkreettisimmillaan muun lainsäädännön ja voimassa olevan ilmastolain välistä kytkentää voitaisiin erityisesti vahvistaa uudistamalla sellaista lainsäädäntöä, jonka mukaisessa toiminnassa ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä voitaisiin ottaa huomioon.⁸⁵ Tarpeellista tämä olisi ainakin silloin, jos ilmastolakiin sisällytettäisiin sellaisia uusia instrumentteja, jotka voitaisiin nykyistä välittömämmin ottaa huomioon muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa. Nämä voisivat koskea voimassa olevan ilmastolain 3 ja 4 §:iä eli nykyisen kaltaisen suunnittelun oikeusvaikutuksia koskevia säännöksiä sekä mahdollisiin uusiin instrumentteihin koskevia säännöksiä.

Ilmastolain näkökulmasta voitaisiin ajatella, että kytkeminen voisi toteutua tavoitesäännösten, viranomaisia koskevan yleisen velvollisuuden kautta, ilmastolain suunnittelujärjestelmän ja muun lainsäädännön mukaisen kytkennän avulla sekä päästöbudjetteihin nojautuen. Kaksi ensiksi mainittua koskisi lähinnä muun lainsäädännön välillistä vaikutusmahdollisuutta ja jälkimmäinen voisi koskea välillisen vaikutuksen lisäksi myös välittömiä velvollisuuksia. Yleisen velvollisuuden ja tavoitesäännösten kautta tuleva kytkentä olisi pääosin suhteellisen heikko, mutta sitä voisi olla mahdollista joidenkin erityisten kysymysten osalta vahvistaa (esimerkiksi julkiset hankinnat ja julkisyhteisöjen omistajaohjaus).

Suunnitelmien huomioonottovelvollisuuden osalta olisi ehkä mahdollista kehittää siten, että ilmastolain ja muun lainsäädännön mukainen kytkentä vahvistuisi. Erityisesti tämä voisi koskea eräitä valtakunnallisia suunnitelmia sekä julkishallinnon viranomaisten yleistä suunnittelua. Kysymykseen tulisi toisaalta ilmastolain mukaisten suunnitelmien oikeusvaikutuksien kehittäminen ja toisaalta sitovuuden tuominen mukaan toiseen suunnittelujärjestelmään (esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelun osalta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja liikennesuunnittelun osalta liikennejärjestelmäsuunnittelu). Suunnittelujärjestelmien kytkeminen olisi ilmeisen tarpeen toteuttaa yksittäistapaukselliseen harkintaan perustuen, sillä kytkentä voisi olla yleinen ja heikohko (esimerkiksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet) tai erityinen ja suhteellisen vahva (esimerkiksi jos yleiskaavan osalta säädettäisiin huomioon ottamisvelvollisuudesta). Luonnollisesti vahvuus tai heikkous olisi riippuvainen säättämistavasta (lainsäädäntöön sisällytettävästä sanamuodosta) ja myös ilmastolain mukaisen suunnitelman sisällöstä.

Ympäristöllisen lupalainsäädännön (erityisesti ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset luvat) osalta kytkeminen ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin voinee olla mahdollista lähinnä yleisesti, mutta sektorikohtaiseen päästöbudjettiin kytkeminen voisi joissakin tapauksissa olla jopa lupaharkintaan velvoittavasti vaikuttavaa. Tämä edellyttäisi kuitenkin merkittäviä muutoksia lupalainsäädäntöön ja luonnollisesti myös varsin tarkkoja päästöbudjetteja. Mahdollisiin päästöbudjetteihin liittyen kytkentä voisi olla heikko, jos muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa ei olisi mahdollista ottaa budjettia huomioon kuin yleisesti (esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelu, joka on nimensäkin mukaisesti suunnittelua). Päästöbudjetit voisi olla mahdollista kytkeä myös suoraan itse päätöksentekoon silloin, kun kyse on välittömistä kasvihuonekaasupäästöistä tai nieluista. Tämä edellyttäisi luonnollisesti muun lainsäädännön merkittävää uudistamista.

Verolainsäädännön osalta ilmastolain mukaisen sääntelyn, esimerkiksi päästöbudjettien kytkeminen saattaisi olla joillakin erityisaloilla mahdollista (esimerkiksi erityinen ilmastoperusteinen verotus tai kiinteistöverotus). Tällainen kytkeminen voisi edellyttää varsin tarkkaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. Kytkeminen yleisesti ei ehkä tuottaisi vaikuttavaa lisäarvoa ainakaan yleiseen verolainsäädäntöön.

⁸⁵ Ks. kytkemismahdollisuuksista myös 8.3 luku.

Tukilainsäädännön osalta kytkeminen voi olla mahdollista joidenkin tukimuotojen osalta varsin välittömästikin. Yleinen kytkeminen voi toteutua sekä verosäätelyn että tukisäätelyn osalta myös siten, että ilmastonäkökulmasta epätoivottavia vaikutuksia ehkäistään ilman lainsäädännön tukea ilmastolain mukaiseen suunnitteluun ja politiikkatoimiin perustuen.

Julkista hallintoa koskien on edelläkin esitetty joitakin alustavia ajatuksia kytkemiseen liittyen. Eräs merkityksellinen julkisen vallan käytössä oleva keino liittyy valtion omistukseen (kiinteistöt ja yhtiöt). Sen suhteen ilmastolakiinkin voisi sisällyttää yleistä säätelyä, joka voisi olla mahdollista kytkeä valtion omistusta koskevaan säätelyyn.

Yksityisiä tahoja kytkeminen tulisi koskemaan pääosin välillisesti muussa lainsäädännössä olevien velvollisuuksien kautta. Nämä velvollisuudet voisivat koskea konkreettiseen päätöksentekoon liittyen lähinnä ilmastokysymyksiin liittyvää informaatiota.

Yleisesti on lisäksi todettavissa, että pelkästään puitelain tyyppisellä ilmastolailla ei edelleen kehitettynäkään ole mahdollista ratkaista kuin rajoitetusti ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä. Ilmastolain kytkemisellä muuhun lainsäädäntöön ja sen mukaiseen päätöksentekoon on mahdollista jonkin verran edistää näitä päämääriä ja siksi myös kytkemistä voidaan pitää tarpeellisena.

6 Ilmastonmuutoksen hillitseminen

6.1 Luvun rakenteesta ja käsittelytavasta

Seuraavissa alaluvuissa käydään läpi sektoreittain sellaista kansallista lainsäädäntöä, jolla voisi ajatella olevan merkitystä ilmastonmuutoksen hillitsemisen tai siihen varautumisen ja sopeutumisen kannalta. Sektorilainsäädännön valinnan lähtökohtana hyödynnettiin vuonna 2013 laadittua vastaavan tyyppistä selvitystä⁸⁶. Sen pohjalta laadittiin ensin kansallista lainsäädäntöä läpikäyvä väliraportti⁸⁷, ”laaja skannaus”, jossa huomioitiin seitsemän vuoden säännösmuutokset ja jota täydennettiin muutamilla tarpeelliseksi katsotuilla sektoreilla. Seuraavissa luvuissa 6 ja 7 esiin tuodut säännökset on poimittu laajasta säännösmassasta niiden oletetun vaikuttavuuden perusteella. Lainsäädännön valinta nojautuu tekijöiden subjektiivisiin näkemyksiin ja selvityksen ohjausryhmältä saatuaan palautteeseen.

Lainsäädäntö on esitetty jaoteltuna ryhmiin, joiden pääryhmät ovat: alueidenkäyttö ja rakentaminen, liikenne, energiantuotanto, prosessipäästöt, vesitalous, metsätalous, maatalous, jäte, verotus, kiinteistöt, hankinta ja hallinto.

Tarkastelun piirissä on voimassa oleva lainsäädäntö, eikä tiedossa oleviakaan todennäköisiä lainsäädännön muutoksia ole otettu huomioon. Esimerkiksi seuraavat Marinin hallituksen lainsäädäntöohjelmaan⁸⁸ sisältyvät lainsäädännön uudistushankkeet tullevat muuttamaan tarkastelun kohteena olutta lainsäädäntöä käynnissä olevan hallituskauden aikana: energiaverotuksen uudistus (HE syyskuu 2020), liikenteen verotuksen uudistus (HE 2021), kiinteistöverouudistus (HE 2020), laki metsittämissen tukemisesta (HE syyskuu 2020), metsätalouden uusi kannustejärjestelmä (HE 2021), laki biopolttolaitteista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta (HE kevät 2020), kaivoslain uudistaminen (HE 2020), luonnonsuojelulain uudistaminen (HE 2021), maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen (HE 2021), jätelain muutos (HE kevät 2020), tieliikenteen puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen hankinnat (HE syyskuu 2020), vesihuoltolain muuttaminen (HE 2021) ja laki alueiden kehittämistä ja rakennerrahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE kevät 2020).

Taulukoissa on neljä saraketta. Ensimmäisessä sarakkeessa yksilöidään kehittämismahdollisuuksia omaava säännös (ensimmäisellä rivillä itse säädös). Lisättäväksi ehdotetun lain nimi on merkitty tähdellä, esimerkiksi *Laki hiilinielulukompensoitavista. Toisessa sarakkeessa kuvataan säännöksen nykytila ja kolmannessa kuvataan kehittämisehdotus. Neljännessä sarakkeessa annetaan arvio siitä, miten säännös olisi mahdollista kytkeä ilmastolakiin sekä esitetään muita huomioita tai ongelmia. Vihreä väri kuvaa kytkentämahdollisuutta ilmastolakiin joko suoran lakiviittauksen, ilmastolain suunnittelujärjestelmän ja muun vastaavan instrumentin kautta. Valkoiseksi jätetyt kohdat tarkoittavat, että säännöksellä on potentiaalia ilmastonäkökulmasta sellaisenaankin eikä kytkentä välttämättä toisi erityistä lisäarvoa.

⁸⁶ Ekroos, Ari; Väänänen, Iikka; Warsta, Matias; Wallgren, Matias: Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön, Selvitys ympäristöministeriölle 4.6.2013.

⁸⁷ Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas Tervo, Iikka Väänänen, Matias Wallgrén (2019): Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön.

sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Lainsäädännön alustavaa kartoitusta. Väliraportti 29.2.2020.

⁸⁸ Suunnitelma vaalikauden 2019–2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista. HALLITUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖOHJELMA. Valtioneuvoston kanslia 2020:1.

6.2 Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentaminen

6.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain yleiset säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sisältää säännökset alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä (kaavoitus) sekä rakentamista ja eräitä muita toimenpiteitä koskevan ennakkovalvontajärjestelmän aineellisoikeudellisesti ja menettelyä koskien. Lisäksi siinä säädetään kaavojen toteuttamiseen liittyen eräistä keskeisistä kuntien maapolitiikan instrumenteista. Lakia on seuraavassa tarkasteltu voimassa olevan sääntelyn valossa.⁸⁹ Lainsäädännön uudistaminen on vireillä ja uudistuksen yhteydessä tultaneen merkittävästi kehittämään ilmastonäkökulman huomioon ottamista päätöksenteossa.

Lain yleinen tavoite on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä (1 §). Lain 5 §:ssä säädetään alueiden käytön suunnittelun yleisistä tavoitteista ja 12 §:ssä rakentamisen ohjauksen tavoitteista. Tavoitesäännökset eivät sisällä erityisiä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tai siihen sopeutumiseen liittyviä tavoitteita, vaikka yleisiin ympäristöllisiin tavoitteisiin nekin sisältyvät. Sekä yleisiin että erityisiin tavoitesäännöksiin tulisi sisällyttää ilmastotavoitteet siten, että lain tavoitteena voisi olla yleisesti sekä hillitseminen että sopeutuminen, ja että suunnittelua ja rakentamista koskevissa tavoitteissa tuotaisiin konkreettisemmin esille mitä niillä tarkoitetaan. Maankäyttö- ja rakennuslaissa voitaisiin erityisten tavoitesäännösten yhteydessä myös viitata yleisesti ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän huomioon ottamiseen.⁹⁰

Kunnan maapolitiikasta säädetään yleisesti maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:ssä ja erityisiä maapolitiikkaan liittyviä säännöksiä sisältyy muun muassa 12 a lukuun (kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen) ja 13 lukuun (maan luovuttaminen ja lunastaminen, erityisesti 99 § (lunastuslupa perustuva maan lunastaminen eli lunastamisen edellytykset) sekä 15 lukuun (kehittämisaalueet).

Kunnalla on erittäin laaja harkintavalta maapolitiikan sisällön ja keinojen suhteen, eikä maapolitiittinen lainsäädäntö nykyisellään sisällä ilmastonäkökulman huomioon ottamiseen velvoittavaa sääntelyä. Usein kunnan maankäyttöpolitiikkaan liittyvillä maapolitiittisilla ratkaisuilla on kaavoituksen ohella merkittäviä ilmastollisia vaikutuksia. Tämän vuoksi voisi olla perusteltua edellyttää lainsäädännöllä myös maapolitiikalta yleisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvien vaatimusten täyttymistä. Säännösten avulla tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lain 5 a §:ään sisällytettäisiin ilmastonmuutoksen hillitseminen maapolitiikan harjoittamisen tavoitteeksi. Myös 12 a luvun säännöksiin (esimerkiksi maankäyttösopimuksen tekemisen edellytykset) tällaisia tavoitteita voisi ajatella otettavaksi. Lisäksi esimerkiksi lunastamisen edellytyksiä koskevassa säännöksessä (99 §) voisi ajatella säädettävän, että ympäristöministeriö voisi myöntää lunastusluvan, jos tälle ei olisi ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tai siihen sopeutumiseen liittyviä esteitä.

Maankäyttö- ja rakennuslain kehittämisaaluetta koskevia säännöksiä (15 luku) ei ole oikeastaan lainkaan käytetty. Niihin ei nykyisellään sisälly ilmastollisia tavoitteita tai velvollisuuksia. Sääntelyn käyttökelpoisuus näyttäisi edellyttävän laaja-alaista uudistamista. Uudistamisen yhteydessä myös il-

⁸⁹ Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamishanke tuonee mukanaan monia säännöksiä, joiden tavoitteena on ilmastonmuutoksen hillitseminen. Lain yleisiin säännöksiin ollaan muun muassa todennäköisesti sisällyttämässä erityistä säännöstä ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta alueidenkäytön suunnittelussa ja rakentamisessa.

⁹⁰ Timonen esitti selvityksessään, miten useilla maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä voitaisiin vahvistaa ilmastonmuutoksen hillintää koskevaa sääntelyä. Risto Timonen: Selvitys rakentamisen maankäyttömaksusta, Ympäristöministeriön julkaisu 11/2020 (erit. s. 75).

mastonäkökulma olisi sisällytettävä säännöksiin. Voisi myös ajatella, että koko järjestelmästä luotaisiin eräänlainen ilmastomyötäisen kehittämisen säännöstö, jossa voitaisiin esimerkiksi kokeilla erilaisia ilmastonäkökulmasta uusia ja innovatiivisia ratkaisuja, joihin voitaisiin myös suunnata erityisiä julkisen vallan tukimuotoja.

Maankäyttö- ja rakennuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Ei erityisesti säädetty ilmastokysymyksistä: tavoitesäännökset (1, 5 ja 12 §:t) vaikutusten selvittämisen kaavaa laadittaessa (9 §) kaavoituskatsaus (7 §) rakennusjärjestys (14 §) suunnittelutarvealueet (16 §)	Tavoitesäännöksiin selkeästi tavoitteisiin yleisesti ja tarkennettuna Ilmastovaikutusten selvittämisen nimenomaisesti esille säännöksessä (tarkemmin toisaalla laissa ja asetuksessa) Ilmastonäkökulma kuntien maapolitiikkaan Kaavoituskatsauksen yleisesti tiedot ilmastovaikutuksista Rakennusjärjestyssäännöksiin yleismininta ilmastonäkökulmasta	Kytkentä ilmastolakiin yleisesti tavoitesäännöksen kautta Maankäyttö- ja rakennuslakiin yleinen viittaus, että kaavoituksessa ja rakentamisessa otettava huomioon ilmastolain mukaiset tavoitteet ja suunnitelmat
maapolitiikka (5 a §, 99 § ja 12 a luku sekä 13 luku)	Ei säännöksiä ilmastonäkökulmaan liittyen	Ilmastonäkökulma maapolitiikkaa koskevaan säännökseen Lunastusluvan erityiset ilmastoperusteet Ilmastokysymykset mahdollista tuoda esiin kysymyksenä, joita voidaan käsitellä sopimuksissa	Kytkentä yleisemmän sääntelyn kautta.
kehittämisalueet (15 luku)	Ei säännöksiä ilmastonäkökulmaan liittyen	Mahdollista kehittää siten, että ilmastonäkökulma olisi mukana (esim. erilaiset kokeilut ja tuet ilmastoperusteisesti)	

Yleisten tavoitesäännösten vaikuttavuus on luonnollisestikin varsin abstraktina välillistä ja se toteutuu pitkällä aikajänteellä. Tässä huolimatta sääntelyllä on erittäin suuri merkitys koko järjestelmää ohjaavana. Kuntien maapolitiikan yleinen ohjaus ilmastoperusteisesti vaikuttaisi niin ikään pääosin välillisesti ja pitkällä aikajänteellä, mutta sääntelyn vaikuttavuus voisi olla konkreettistakin.

6.2.2 Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmästä säädetään yleisesti 4 §:ssä ja yksityiskohtaisemmin eri kaavamuotoja koskevissa lain luvuissa 3–8a sekä kaavoitusmenettelystä lain 8 luvussa. Tämän lisäksi suunnittelujärjestelmään tavallaan kuuluu myös suunnittelutarvealueita koskeva sääntely (16 ja 137 §:t).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat muun ohessa koskea asioita, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen (22 §). Ilmastokysymyksiä ei säännöksessä nimenomaisesti mainita, mutta käytännössä tavoitteita koskeviin päätöksiin on sisällytetty merkittäviä ilmastomuutoksen hil-

litsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä tavoitteita. Esimerkiksi voimassa olevin tavoitteiden mukaan: luodaan edellytykset vähähiiliselälle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen, ja suurilla kaupunkiseuduilla vahvistetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä (tavoite 3.1); tulee varautua sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin (tavoite 3.3); sekä varaudutaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin (tavoite 3.4).⁹¹ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat keskeinen instrumentti, jolla voidaan ohjata koko maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmää. Niiden osalta tulisi säätää nimenomaisesti ilmastotavoitteista yleisellä tasolla. Tavoitteet tulisi myös kytkeä erityisellä viittaussäännöksellä ilmastolain mukaiseen suunnitteluun.

Kaavojen sisältövaatimukset ovat oikeudellisesti velvoittavia säännöksiä, jota ohjaavat kaavojen laatimisesta ja joiden tulee täyttyä, jotta kaava voidaan hyväksyä. Sisältövaatimuksista säädetään lain 28 §:ssä (maakuntakaava), 39 §:ssä (yleiskaava) ja 54 §:ssä (asemakaava). Kaavajärjestelmän sisäisen logiikan mukaisesti ylempien tasoinen kaava on otettava huomioon alemman tasoista kaavaa laadittaessa ja muutettaessa eli järjestelmä ohjautuu ylhäältä alaspäin. Lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat koko suunnittelujärjestelmää. Nimenomaisesti ilmastonmuutoksen hillitsemisestä tai siihen sopeutumisesta ei voimassa olevassa laissa säädetä minkään kaavamuodon osalta. Kuitenkin eräät näihin säännöksiin sisällytetyt vaatimukset ovat sisällöllisesti ilmastonäkökulman omaavia. Esimerkiksi maakuntakaavan osalta alueidenkäytön ekologinen kestävyys ja ympäristön kannalta kestävä liikeneratkaisu (28 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdat) ovat vahvasti ilmastonäkökulman sisältäviä. Yleiskaavan osalta vastaava näkökulma sisältyy yhdyskuntarakenteen ekologiseen kestävyteen, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttöön sekä liikenteen järjestämiseen ympäristön kannalta kestäväällä tavalla (39 §:n 2 momentin 1, 2 ja 4 kohdat). Asemakaavan osalta sisältövaatimukset ovat erittäin yleisesti säänneltyjä (54 §) ja ilmastonäkökulma tulee pääosin huomioon otetuksi yleiskaavan ohjausvaikutuksen kautta.

Kaavojen sisältövaatimuksissa voisi olla mahdollista tuoda esille nykyistä laaja-alaisemmin ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä. Kunkin kaavataso osalta olisi tarpeen täsmentää ilmastoon liittyviä sisältövaatimuksia tasolle sopivalla tasolla. Yleispiirteisten kaavojen osalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyttä ja tiivistämistä, uusiutuvien energiamuotojen toteuttamisedellytysten edistämistä ja hiilidioksidipäästöttömän energiajärjestelmän ja liikennejärjestelmän toteuttamisen edistämistä. Asemakaavatasolla vastaavat vaatimukset voisivat tarkentua velvoittaviksi rakentamista ja kaavan muuta toteuttamista koskien. Yleinen säännös siitä, että säädettäisiin esimerkiksi ”on laadittava siten, että hillitään ilmaston muutosta” tai ”on laadittava siten, että ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tarpeellisille toimille luodaan edellytyksiä” ei olisi selkein tapa tuoda asia tehokkaalla ja täsmällisellä tavalla osaksi sisältövaatimuksia. Toisaalta jälkimmäinen tapa voisi kuitenkin tuoda ainakin yleispiirteisten kaavojen (maakuntakaava ja yleiskaava) osalta kysymyksen merkittäväksi osaksi kaavallista kokonaisuusharkintaa.

Vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa säädetään lain 9 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä (895/1999). Voimassa oleva sääntely ei sisällä erityistä mainintaa ilmastovaikutusten arvioinnista. Tällaisten säännösten sisällyttäminen maankäyttö- ja rakennuslakiin olisi ilmeisen tarpeellista. Lisäksi joka tapauksessa näyttää selvältä, että ilmastonmuutoksen hillitsemistoimien vaikutusten arvioimeksi olisi tuotettava maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä nykyistä selkeämpiä keinoja.

⁹¹ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017.

Suunnittelutarvealueiden määrittäminen perustuu lakisääteiseen määritelmään ja määrittämiseen yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä (lain 16 §). Määrittymiselle on vain hyvin yleiset perusteet ja määrittämisen perusteet nojautuvat yhdyskuntakehitykseen tai ympäristönäkökohtiin yleisesti. Sääntelyä voisi kehittää siten, että ilmastoperusteet tulisivat erityisesti ilmaistuksi.

Merialuesuunnitelmasta, joka laaditaan aluevesille ja talousvyöhykkeelle, säädetään lain 67 b §:ssä. Suunnittelussa on otettava huomioon eri käyttömuodot ja sen tarkoituksena on edistää muun muassa kestävä kehitystä ja kasvua. Sääntely ei sisällä erityisiä ilmastoperusteisia tavoitteita. Ilmastoperusteiden sisällyttäminen sääntelyyn voisi olla perusteltua.

Maankäyttö- ja rakennuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
valtakunnalliset alueidenkäyttötaavoitteet (3 luku) (välillinen)	Aluerakenne, vaikutukset ympäristöhaittoihin, vaikuttavuus kaavojen kautta	Tavoitteita valmisteltaessa on otettava huomioon ilmastolain mukaiset tavoitteet ja suunnitelmat	Kytkentä ilmastolakiin nimenomaisesti, maankäyttö- ja rakennuslaissa
maakunta-kaava (4 luku)	Ei erityisesti säädetty ilmastokysymyksistä (kestävyys yleisesti)	Ilmastonäkökulman sisällyttämisen sääntelyyn	Kytkentä yleisemmän sääntelyn kautta
yleiskaava (5 ja 6 luvut)	Yhdyskuntarakenne, liikenne, rakentamisen ohjaus Välitön vaikutus rakentamisen kautta	Ilmastonäkökulman sisällyttämisen sääntelyyn	Kytkentä yleisemmän sääntelyn ja kaavahierarkian kautta
asemakaava (7 luku)	Yhdyskuntarakenne, rakentamisen välitön ohjaus Välitön vaikutus rakentamisen kautta	Ilmastonäkökulman sisällyttämisen sääntelyyn	Kytkentä kaavahierarkian kautta
vaikutusten selvittäminen(9 §) ja kaavoitusmenettely (8 luku)	En säännöksiä ilmastovaikutusten arvioinnista	Ilmastovaikutusten (hillitsemisen ja sopeutumisen) osaksi vaikutusten arviointia	Ei kytkentätarvetta
suunnittelu-tarvealue (16 §)	Ei säännöksiä määrittämisestä ilmastoperusteisesti	Mahdollista tarkentaa edellytyksiä ilmastoperusteisesti	Ei kytkentätarvetta
merialuesuunnittelu (8 a luku)	Ei erityisiä säännöksiä	Lisäys huomioon otettaviin, ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskeva suunnittelu	Ei kytkentätarvetta

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmässä vaikuttavuus on välillistä ja se voi tukea ilmastomuutoksen hillitsemistä lähinnä pitkällä aikajänteellä, sillä suunnitelmien toteuttaminen edellyttää lähes aina muuta päätöksentekoa, joka johtaa itse toteuttamisvaiheeseen. Toisaalta suunnittelu voi myös joiltakin osin estää ilmastonäkökulmasta haitallista kehitystä, jolloin vaikuttavuutta voi olla lyhyemmälläkin aikajänteellä. Sääntelyn kehittämisellä ilmastomyötäisemmäksi ei lähtökohtaisesti

ole negatiivisia vaikutuksia, mutta päätöksenteon suhteen ja siihen liittyvien muutoksenhakumahdollisuuksien kautta voisi joissakin tapauksissa tulla viivästyshaittoja mahdollisten uusien ilmastopöytäkirjojen muutoksenhakumahdollisuuksien kautta.

6.2.3 Rakentamisen sääntely

Rakentamista ja muita toimenpiteitä koskeva sääntelyä voidaan jakaa rakentamisen yleisiin edellytyksiin ja lupia koskevaan sekä rakennustyön suorittamista koskevaan sääntelyyn.

Rakentamisen yleisistä edellytyksistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 17 luvussa, jossa säädetään muun ohessa rakennuspaikkaa koskevista vaatimuksista (116 §), rakentamiselle asetettavista yleisistä vaatimuksista (117 §), rakentamiselle asetettavista erityisistä vaatimuksista (117 a–k §:t), rakennustaiteen ja kaupunkikuvan vaalimisesta (118 §), rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta (119 §) sekä rakentamista koskevasta suunnitelmista (120 §) ja suunnittelijoista (120 a–g §:t). Seuraavassa tarkastellaan vain yleisiä vaatimuksia koskevia säännöksiä. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta keskeisessä asemassa on myös energiatehokkuutta koskeva sääntely (117 g ja 117 h §:t) ja näihin nojautuen ympäristöministeriön asetukset rakennuksen energiatehokkuudesta (1010/2017 ja YM 4/2013) ja valtioneuvoston asetus rakennuksissa käytettävien energiamuotojen kertomien lukuarvoista (788/2017). Tätä teknistä sääntelyä, jonka taustana on erityisesti myös ilmastonmuutoksen hillitseminen, ei seuraavassa tarkastella.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä ollaan valmistelemassa rakennuksen olennaiseksi tekniseksi vaatimukseksi niin sanottua vähähiilisyttä, joka koskisi rakennuksen koko elinkaarta.⁹² Sääntelyn perustasta säädettäisiin lain tasolla ja tarkemmin hiilijalanjäljestä, ilmastaselvityksestä ja näihin liittyvästä laskennasta säädettäisiin asetuksella. Uudistamisen yhteydessä valmistellaan myös sääntelyä rakennuksen elinkaariominaisuuksista sekä rakennus- ja purkujäteselvityksestä. Näitä lain uudistamiseenkin liittyviä kysymyksiä ei seuraavassa käsitellä, mutta ilmastonäkökulmasta tällainen sääntely olisi erittäin tervetullutta.

Rakennuspaikan soveltuvuutta asemakaava-alueen ulkopuolella harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa (116 §). Asemakaava-alueella sopivuus rakentamiseen ratkaistaan asemakaavassa. Sääntelyä voidaan pitää yleisesti ilmastonmuutoksen sopeutumisen kannalta lähtökohtaisesti riittävänä. Rakennus tulee suunnitella ja rakentaa siten, että se täyttää tekniset vaatimukset, ja että se soveltuu rakennettuun ympäristöön, maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset (117 §). Säännös ei siis sisällä yleisiä vaatimuksia ilmastonmuutoksen hillitsemisen tai siihen sopeutumisen kannalta. Yleisenä vaatimuksena voisi olla mahdollista sisällyttää tällaiset yleiset vaatimukset rakentamiselle, vaikka käytännössä rakentamisen laatu tästäkin näkökulmasta on ohjattavissa yksityiskohtaisemman sääntelyn kautta. Lisäksi voisi ajatella yleisesti säädettävän

Poikkeamista koskeva sääntely (23 luku) mahdollistaa poikkeamisen lain tai sen nojalla annetuista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai rajoituksista. Poikkeamisen rajoituksista säädetään 171 §:n 2 momentissa. Ilmastonäkökulmasta säännöstä olisi mahdollista uudistaa siten, ettei poikkeaminen saisi esimerkiksi merkittävästi vaarantaa ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista, eikä ilmastonmuutokseen varautuminen saisi merkittävästi vaarantua poikkeamisen vuoksi. Vastaavan tapainen sääntely saattaisi olla tarpeen myös suunnittelutarveratkaisua koskevan sääntelyn eli maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n yhteydessä.

⁹² Ks. Vähähiilinen rakentaminen, <https://www.ym.fi/vahahiilinenrakentaminen> (7.6.2020), johon liittyen rakennusten hiilijalanjäljen arviointimenetelmästä pyydettiin lausuntoja 8.5.2020–16.6.2020.

Maankäyttö- ja rakennuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
rakentamisen yleiset edellytykset (17 luku)	Rakennusten energiankäyttöä koskevat säännökset (117 § ja 117 g §) Energiatehokkuusasetukset (Jatkossa vähähiilisyys yms.)	Yleisiin edellytyksiin nimenmainen säännös (Lain uudistamisen yhteydessä rakentamisen vähähiilisyys tulossa lakiin)	Ei erityistä kytkentää ilmastolakiin, vaan yleisempien säännösten ja kaavoituksen kautta Vähähiilisyys voisi olla kytkettävissä ilmastolain mukaiseen mahdolliseen budjettisäätelyyn
rakennuslupa (125, 135 ja 136 §:t) (osittain välitön)	Energiatehokkuus (jatkossa vähähiilisyys yms.)		Ei kytkentätarvetta
toimenpide-lupa (126 ja 138 §)	Energiatehokkuus		Ei kytkentätarvetta
purkamislupa (127 ja 139 §)	(jatkossa uudelleenkäyttö yms.)		Ei kytkentätarvetta
suunnittelu-tarveratkaisu (137 §)	Rakentamisen sijoittumisen ohjaus	Yleinen negatiivisesti säädetty edellytys ilmastonäkökohdista	Ei kytkentätarvetta
poikkeaminen (23 luku)	Ei erityisiä säännöksiä	Yleinen negatiivisesti säädetty edellytys ilmastonäkökohdista	Ei kytkentätarvetta

Rakentamista koskevalla säätelyllä voidaan vaikuttaa ilmastomuutoksen hillitsemiseen tehokkaimmin uudisrakentamiseen. Niin sanottua vähähiilistä rakentamista koskeva säätely, jota ollaan edistämässä maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä, edesauttaisi merkittävästi sektorin ilmastotavoitteiden saavuttamista käytännön tasolla. Jos ilmastolaissa tai sen nojalla säädettäisiin ns. budjeteista tälle sektorille, voisi vähähiilisyys säätely kytkeytyä tähän. Säätelyn yleinen säätely, jossa tuotaisiin esiin ilmastomuutoksen hillitsemiseen liittyviä tavoitteita yleisellä tasolla, on vaikutukseltaan välillistä ja pitkällä aikajänteellä vaikuttavaa.

6.3 Liikenne

6.3.1 Liikenneinfrastrukturi

Liikenteen infrastruktuurin suunnittelua ja rakentamista koskevat laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005), ratalaki (110/2007), ilmailulaki (864/2014) ja maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, maankäytön suunnittelun lisäksi katusuunnittelua koskevat säännökset 12 luvussa) sekä vesilain (587/2011) kulkuväyliä koskevat säännökset (yleiset rakentamista koskeva säätely ja 10 luvun erityiset kulkuväyliä koskevat säännökset). Yksityistielaki (560/2018) sääntelee kulkuyhteyksien järjestämistä kiinteistöille, eikä se sisällä säännöksiä tiesuunnittelusta. Tieliikennelaissa (729/2018, voimaan 1.6.2020) säännellään itse liikennettä ja lailla liikenteen palveluista (320/2017) erilaisia kuljetus-, liikenne- ja liikkumispalveluita, liikennemarkkinoita sekä liikenteen ohjausta ja hallintaa. Liikenteen palveluista annetun lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018).

Seuraavassa ei tarkastelun ulkopuolelle on jätetty yksityistielaki, tieliikennelaki ja laki liikenteen palveluista, sillä niiden kytkeminen ilmastolakiin ei näyttäisi tarkoituksenmukaiselta, vaikka niidenkin

osalta voisi olla mahdollista kehittää lainsäädäntöä ilmastonäkökulmasta. Tarkastelun ulkopuolelle on myös jätetty lakiesitys sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä⁹³, jonka nimenomaisena yleisenä tarkoituksena on energiatehokkuuteen nojautuen ilmastomuutoksen hillitseminen. Latausinfraalain kytkeminen ilmastolakiin ei näyttäisi tarpeelliselta.

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain tarkoituksena on itse liikennejärjestelmäsuunnittelun ja lisäksi ylläpitää ja kehittää liikkumis- ja kuljetustarpeiden vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävää kehitystä edistäviä maantieyhteyksiä osana liikennejärjestelmää (1 §). Lain 1 a luvussa (45/2018) säädetään liikennejärjestelmäsuunnittelusta, jonka tavoitteena on muu ohessa liikenteen ympäristöhaittojen ennalta ehkäiseminen ja liikennejärjestelmän energiatehokkuus. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelusta, ja sen hyväksyy valtioneuvosto (15 b §). Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa, johon on sisällytettävä ympäristövaikutusten arviointi, esitetään liikennejärjestelmän nykytilaa ja tulevaa toimintaympäristöä koskeva arvio, liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet sekä toimenpide-ehdotukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmaan on sisällytettävä 12 vuodeksi laadittava ohjelma. Maakunnan on laadittava alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 17 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu liikennejärjestelmäsuunnitelma (15 c §).

Liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää siten, että laissa viitattaisiin ilmatolain mukaisen suunnitteluun ja edellytettäisiin sen ottamista huomioon liikennejärjestelmäsuunnittelussa (esimerkiksi 15 b §). Lisäksi liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteita koskevia säännöksiä (15 a §) olisi mahdollista kehittää, vaikka yleisluontoiset ympäristö- ja energiatehokkuusilmaisut sisältävät myös ilmastonäkökulman. Lain tavoitteissakin olisi mahdollista korostaa ilmastonäkökulmaa nimenomaisesti.

Maantien suunnitteluun kuuluvat yleissuunnitelma (19 §), jossa on esitettävä selvitys mm. arvioidut vaikutukset ympäristöön, ja tiesuunnitelma (22 §), joka on konkreettinen suunnitelma tien rakentamiseksi. Yleissuunnitelmassa esitys siitä, miten siinä on otettu huomioon valtakunnallinen ja alueellinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, ja se on ohjeena tiesuunnitelmaa laadittaessa (20 §). Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tekemisestä vastaa ELY-keskus (lain 15 f §). Maantien suunnittelua koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää siten, että yleissuunnittelua koskevassa säännöksessä eli 19 §:ssä tuotaisiin esiin myös ilmastotavoitteet (hillitseminen ja sopeutuminen).

Maantielaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
liikennejärjestelmäsuunnittelu (valtakunnallinen ja maakunnallinen)	Sisältää ympäristöhaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen sekä energiatehokkuuden huomioon otettavana seikkana	Mahdollista kehittää ilmastonäkökulmasta ja kytkeä suunnittelu ilmastolakiin	Mahdollista kytkeä viitaussäännöksellä ilmatolain suunnittelujärjestelmään
maantien suunnittelu	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollista kehittää sääntelyä ilmastonäkökulmasta	

⁹³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta, HE 23/2020 vp.

Ratalain tarkoituksena on yleisesti kestävästä kehitystä edistävien rautatieyhteyksien edistäminen. Ratalain mukaisen suunnittelun on yleisesti perustuttava rautatien kehittämisen tarpeisiin, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan, alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun sekä muuhun alueiden käytön suunnitteluun (ratalain 8 §). Ilmastonäkökulma voi tulla ratasuunnittelussa huomioiduksi muun lainsäädännön kautta. Tästä huolimatta tavoitesäännöstä ja suunnittelua koskevissa säännöksissä ilmastonäkökulma olisi mahdollista tuoda nimenomaisesti näkyviin ja 8 §:ssä olisi mahdollista viitata myös ilmastolain mukaiseen suunnitteluun. Merkittävästä ratahankeesta väyläviraston on laadittava hankearviointi, jossa on lähtökohtien ja vaikutusten kuvaus, vaikuttavuuden arviointi, kannattavuuslaskelma sekä toteutettavuuden arviointi ja päätelmät (8 a §). Vaikutuksiin kuuluvat luonnollisesti myös ilmastovaikutukset, jotka tulevat merkittävien hankkeiden osalta selvitettyiksi ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain mukaisen menettelyn kautta.

Yleissuunnitelman sisällöstä säädetään ratalain 12 §:ssä ja 14 §:ssä säädetään ratasuunnitelmasta. Yleissuunnitelmassa on esitettävä selvitys muun ohessa rautatien rakentamisen tai rataverkon kehittämisen tarpeellisuudesta, rautatiealueen ja rautatieliikenteen arvioitut vaikutukset, kuten vaikutukset esimerkiksi ympäristöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Säännöstä voisi ilmastonäkökulmasta kehittää siten, että ilmastonäkökulma (hillitseminen ja sopeutuminen) tulisivat nimenomaisesti esitetyiksi.

Ratalaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
rautatien suunnittelu (1 ja 8 §:t)	Ei erityisiä säännöksiä, yleisesti lain tarkoituksena kestävästä kehitystä edistävät rautatieyhteydet	Mahdollista sisällyttää ilmastonäkökulma yleisiin säännöksiin	Kytkeä ilmastolakiin nimenomaisesti yleisesti mahdollista
yleissuunnitelma ja ratasuunnitelma (12 ja 14 §:t)	Ei erityisiä säännöksiä, ympäristönäkökulma yleisesti	Mahdollista sisällyttää ilmastonäkökulma 12 §:n säännökseen, joka koskee yleissuunnitelman sisältöä	

Liikenneinfrauunnittelua koskevan lainsäädännön kytkeminen ilmastolakiin edellyttäisi, että ilmastolain piirissä olisi nykyistä laajemmin sääntelyä, joka voisi vaikuttaa suunnitteluun ja rakentamiseen. Voimassa olevan ilmastolain viranomaisvaikutus koskee jo myös valtion liikenneviranomaisia, mutta ei vastaavasti kuntia tai maakuntia.

6.3.2 Ajoneuvot

Ajoneuvoja koskee erittäin laaja-alainen sääntely, johon sisältyy ajoneuvoteknistä ja verotuksellista lainsäädäntöä. Ajoneuvolaki (1090/2002) sisältää muun ohessa ajoneuvojen ympäristöominaisuuksia koskevat säännökset, mutta tosiasiaassa ajoneuvoja koskevat vaatimukset perustuvat EU:n laaja-alaiseen sääntelyyn. Kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvun 6 §:n 2 momentin (561/2008) nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella autojen polttoainekulutuksen ja hiilidioksidipäästöjen ilmoittamisesta (938/2000) on saatettu voimaan EU:n direktiivin (1999/94/EY) vaatimukset. Ajoneuvoteknistä lainsäädäntöä ei sen ylikansallisen luonteen vuoksi seuraavassa tarkastella, vaikka luonnollisesti sillä voidaan suoraan vaikuttaa ajoneuvojen päästöihin. Informatiivisen ohjauksen piiriin kuuluva kuluttajansuojalakiin pohjautuva sääntely jätetään niin ikään tarkastelun ulkopuolelle.

Ajoneuvojen hankinnan verotuksesta säädetään autoverolaissa (1482/1994) ja ajoneuvon käytön verotuksesta ajoneuvoverolaissa (1281/2003). Autoverotus perustuu hiilidioksidipäästöön ja sillä pyritään ohjaamaan vähäpäästöisempien autojen suuntaan (6 §). Autoverolain liitteiden verotaulukkojen prosenttimääriä muuttamalla voidaan vaikuttaa veron kautta polttomoottoreilla varustettujen ajoneuvojen hintoihin ja ohjata ajoneuvokantaa vähäpäästöisemmäksi.

Ajoneuvoverolain 10 §:n mukainen ajoneuvoveron perusvero, jota kannetaan henkilö- ja pakettiautoilta, perustuu niin ikään hiilidioksidipäästöihin. Veron määrästä on säädetty Euro 5 ja Euro 6 -päästönormien mukaisten autojen osalta lain liitteenä olevassa verotaulukossa 1 A siten, että vuotuinen vero on alimmillaan 53,29 € (päästö 0 g/km) ja ylimmillään 654,44 €. Veron määrä on vastaava autoille, joiden kokonaismassa on enintään 2 500 kg (käyttöönotto 1.1.2001 jälkeen) ja yli 2 500 kg (käyttöönotto 1.1.2002 jälkeen) sekä kaksikäyttöautoille (käyttöönotto 1.1.2008 jälkeen) ja pakettiautoille (käyttöönotto 1.1.2008). Muihin kuin edellä mainittuihin autoihin sovelletaan verotaulukkoa 2, jonka mukaan vero on alimmillaan 222,65 € vuodessa (kokonaismassa enintään 1 300 kg) ja ylimmillään 632,18 € vuodessa (kokonaismassa 3 401 kg tai enemmän). Verotaulukon muutoksella on mahdollista vaikuttaa ajoneuvojen käyttökuluihin vähäpäästöisiä autoja suosien ja välillisesti ajoneuvokannan kautta hiilidioksidipäästöihin.

Ajoneuvon käyttövoimaveroa kannetaan ajoneuvoista, joita käytetään muulla voimalla kuin moottoribensiinillä (11 §). Käyttövoimaveron määrä on pääsäännön mukaan 5,5 senttiä jokaiselta ajoneuvon kokonaismassan sadalta kilogrammalta, mutta sähköauton osalta se on 1,5 senttiä, bensiinihybridin osalta 0,5 senttiä, dieselhybridin osalta 4,9 senttiä ja 3,1 senttiä käyttövoimanaan metaania käyttävältä autolta. Paketti- ja kuorma-autoilla käyttövoimaveron määrä on 0,6 senttiä 2,2 senttiin sadalta kilolta ajoneuvon tyyppin mukaan. Käyttövoimaverollakin voidaan ohjata ajoneuvokannan hiilidioksidipäästöjä (esimerkiksi poistamalla sähköautojen vero).

Autoverolaki ja ajoneuvoverolaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
autovero (6 §)	Hiilidioksidipäästöperusteinen	Mahdollista säätää suuripäästöisempien veroa suuremmaksi	Ei kytkettävissä ilmastolakiin välittömästi
ajoneuvon perusvero (10 §)	Hiilidioksidipäästöperusteinen	Mahdollista säätää suuripäästöisempien veroa suuremmaksi	Ei kytkettävissä ilmastolakiin välittömästi
käyttövoimaveron (11 §)	Käyttövoimaperusteinen	Mahdollista poistaa ”päästöttömien” verovelvollisuus	Ei kytkettävissä ilmastolakiin välittömästi

Auto- ja ajoneuvoverolainsäädännön kytkeminen ilmastolakiin voisi olla mahdollista, jos ilmastolakiin sisällytetään uusia ohjauskeinoja tähän liittyen. Verosäätelyllä voidaan merkittävästi vaikuttaa ajoneuvokantaan.

6.3.3 Polttoaineet ja muut energialähteet

Liikennepolttoaineita ja liikenteen energialähteitä koskevalla muulla säätelyllä voidaan välittömästi vaikuttaa hiilidioksidipäästöihin. Liikennepolttoaineita säännellään seuraavissa laeissa: laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä (446/2007), laki biopolttoaineista ja bionesteistä (393/2013), laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (1472/1994), laki liikenteessä käytettävien vaihtoehdoisten polttoaineiden jakelusta (478/2017), laki polttoainemaksusta (1280/2003) ja laki yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta (1307/2007).

Biopolttoaineita koskevalla lainsäädännöllä on mahdollista välittömästi vaikuttaa fossiilisista polttoaineista johtuvien päästöjen määrään. Voimassa olevan lain 5 §:n mukaan jakeluprosentti on säädetty nykyisellään suhteellisen pitkälle tulevaisuuteen eli 18–30 % vuosittain 2019–2029 kasvaen.

Kestävyysskriteereistä on säädetty biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 luvussa (kasvihuonekaasuvähennysprosentti, jätteet ja tähteet, biologinen monimuotoisuus, maankäytön muutos, turvemaiden kuivattaminen ja maatalouden raaka-aine). Kriteerejä on mahdollista tarkistaa ilmastoperusteisesti. Lainsäädännön kytkeminen ilmastolakiin viittaussäännöksellä tuskin olisi tarkoituksenmukaista, kun itse lainsäädännön tarkoitus on pääosin ilmastoperusteinen ja tavallaan osa erityistä ilmastolainsäädäntöä. Luonnollisestikin biopolttoaineiden käyttöön liittyvät kysymykset ovat osana ilmastolain mukaista suunnittelua.

Biopolttoainelait	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
biopolttoaineen jakeluvaikeusprosentti (5 §)	Jakeluprosentti vuosina 2019–2029 (18–30 %) Jätteitä ja tähteitä koskeva sääntely		Kytkeä ilmastolakiin sen suunnittelun kautta
kestävyysskriteerit, kasvikaasupäästövähenys (6 §)	Kasvihuonekaasuvähennysprosentti on vähintään 60 % Jätteet ja tähteet Biologinen monimuotoisuus Maankäytön muutos Turvemaiden kuivattaminen Maatalouden raaka-aine	Mahdollista säätää nykyistä suuremmasta prosentista ja vaativammista kriteereistä	Kytkeä ilmastolakiin sen suunnittelun kautta

Nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 1 §:n mukaan nestemäisistä polttoaineista on suoritettava valtiolle energiasisältöveroa ja hiilidioksidiveroa. Lain liitteessä on verotaulukko, jonka mukaan veroa on suoritettava eri polttoaineista. Valmisteverolaki kytkeytynee tarkoituksenmukaisesti ilmastolakiin suunnittelujärjestelmän ja sen nojalla toteutettavien politiikkatoimien kautta.

Valmisteverolaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
polttovälineiden valmistevero (4 § ja lain liite)	Energiasisältö ja hiilidioksidi veron perusteena		Kytkeä ilmastolakiin sen suunnittelun kautta

Polttovälinemaksusta sisältää säännökset polttovälinemaksusta, jota suoritetaan moottoribensiiniä tai dieselöljyä lievemmin verotettua polttovälinettä käyttävästä ajoneuvosta (1 §). Lain tarkoituksena on erityisesti ennalta ehkäistä lievemmin verotettua polttovälineen käyttöä, mutta sen mukaan tietyt ajoneuvot ovat 6 ja 7 §:n mukaan polttovälineverosta vapaita. Lain 6 §:n mukaista verovapautta koskevan sääntelyn tarkistamisella olisi jonkin verran mahdollista vaikuttaa hiilidioksidipäästöihin.

6.4 Prosessipäästöt ja muut ympäristövaikutukset

Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) säädetään mm. ympäristön pilaantumisen ehkäisystä ja päästöjen vähentämisestä. Lakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan myös toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen käsittelyyn. Lain asettamien ehtojen mukaan teollisessa toiminnassa tulisi käyttää parasta käyttökelpoista tekniikkaa, toiminnan energiankäytön tulisi olla tehokasta, toiminnan päästöjä tulisi tarkastella ja päästöistä on toimitettava tarpeellisia tietoja sekä toiminnassa tulisi käyttää riittävää asiantuntemusta (8 §). Lain sisältämien lupaharkinnan perusteiden mukaan viranomaisen tutkii ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ja lupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset (48 §). Lupa-asiaa ratkaistaessa on edelleen noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään (48 §). Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset liittyen mm. päästöihin, päästöraja-arvoihin, päästöjen ehkäisemiseen ja rajoittamiseen sekä päästöpaikan sijoittamiseen (52 §). Laissa annetaan myös hiilidioksidin talteenottoa koskevat määräykset (56 §). Laki sisältää myös säännöksen toiminnanharjoittajalle asetetusta velvollisuudesta ilmoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta (115 a §) sekä sen rekisteröinnistä (116 §). Lain tavoitesäännökseen on kirjattu tavoite torjua ilmastonmuutosta ja tukea kestävästä kehityksestä. Lakia olisi kuitenkin mahdollista kehittää siten, että ympäristölupaharkinnan perusteet ja ympäristöluvan myöntämisedellytykset kytkettäisiin nimenomaisesti ilmistolain mukaisiin päästövähennystavoitteisiin. Energiatehokkuutta koskevat lupamääräykset tulee antaa jo voimassa olevan lain nojalla.

Ympäristönsuojelulaki	Nykytilanne	Kehittämisaikajatus	Muuta
yleiset säännökset (välitön)	Lain tavoitteena on mo. torjua ilmastonmuutosta (1 §)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkentätarvetta
ympäristölupaharkinnan perusteet ja luvanmyöntämisedellytykset (välitön)	Lupaharkinnan perusteet (48 §) Luvan myöntämisen edellytykset (49 §)	Säännöksiin olisi mahdollista lisätä viittaus ilmistolain tavoitteisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä	Kytkeä ilmistolakiin erityisen säännöksen kautta Lupaharkinta voisi olla kytkettävissä ilmistolain mukaiseen mahdolliseen budjettisäätelyyn
lupaharkinta ja lupamääräykset (välitön)	Luvanvaraisesta toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen (8 §) Lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi (52 §)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkentätarvetta
hiilidioksidin talteenotto (välitön)	Hiilidioksidin talteenottoa koskevat määräykset (56 §)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkentätarvetta
yleinen ilmoitusmenettely (välitön)	Ilmoitusvelvollisuus ja toimivaltainen viranomaislainen (115 a §)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkentätarvetta

toiminnan rekisteröinti (välitön)	Ilmoitus toiminnasta rekisteröintiä varten (116 §)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkentätarvetta
--	--	-----------------------	---------------------

Ympäristölupamenettely on teollisuuden päästöihin kohdistuva välitön ohjauskeino. Ympäristölupaharkinnan perusteet ja luvanmyöntämisedellytykset olisi mahdollista kytkeä ilmastolakiin nimenomaisella viittauksella. Yleisluonteisen kytkennän merkitys olisi kuitenkin rajallinen huomioiden lain tavoitteen. Laki saattaisi olla mahdollista kytkeä tätä kautta mahdolliseen ilmastolain mukaiseen päästöbudjettiin. Tällöin kytkennän merkitys olisi lähtökohtaisesti suuri. Kytkennän kannalta tulisi myös huomioida, että merkittävä osa lain mukaisten lupamenettelyjen piirissä olevasta toiminnasta on myös päästökauppajärjestelmän piirissä.⁹⁴ Tämä aiheuttaisi toimijoihin kohdistuvaa päällekkäistä sääntelyä. Lisäksi on huomattava, että BREF-asiakirjat voivat ainakin energiatehokkuuteen liittyen sisältää ilmastomuutoksen hillinnän kannalta merkityksellistä normistoa.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kaikkien tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia. Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolain tavoitteisiin sen tavoitesäännöksen kautta.

YVA-laki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tavoitesäännös (1 §) ja määritelmät (2 §)	Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan laissa hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella kohdistuen mo. ilmaan ja ilmastoon Lain tavoitteeksi voitaisiin kirjata nimenomaisesti ilmastomuutoksen hillintä ja ilmastomuutokseen sopeutumisen edistäminen	Kytkentä ilmastolakiin yleisesti tavoitesäännöksen kautta

YVA-laki ohjaa välillisesti teollisuuden päästöjä. Laki olisi mahdollista kytkeä nimenomaisesti ilmastolain hillitsemistä ja sopeutumista koskeviin tavoitteisiin. Erityisesti hillitsemisen näkökulmasta kytkennän merkitys voitaneen katsoa rajalliseksi, koska ilmastovaikutukset sisältyvät YVA-menettelyssä arvioitaviin ympäristövaikutuksiin jo voimassaolevan lain määritelmäsäännöksen kautta. Laki koskee osallistumista eikä sen nojalla tehdä toimintaa välittömästi koskevia päätöksiä.

6.5 Energiantuotanto

Hiilen energiakäytön kieltämisestä annetussa laissa (416/2019) säädetään kiellosta käyttää hiiltä sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena 1 toukokuuta 2029 alkaen. Laissa ei ole tarkoitussäännöstä,

⁹⁴ Ympäristönsuojelulakia koskien on käynnissä selvitys ”Ilmastovaikutukset ja ympäristölupamenettely”, jossa tavoitteena on tunnistaa ja analysoida vaihtoehtoisia tapoja kytkeä ilmastovaikutusten arviointi lupaprosessiin, <https://tietokayttoon.fi/-/ilmastovaikutukset-ja-ymparistolupamenettely-ilu-24.6.2020>.

mutta on selvää, että lain tarkoituksena on hiilen energiakäytöstä aiheutuvien päästöjen vähentäminen. Laissa säädetään, että hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena on kielletty 1 toukokuuta 2029 alkaen (5 §). Perustuslakivaliokunnan lakiesitystä koskevassa lausunnossa lakia kuvataan näin: ”Esityksen tavoitteet liittyvät esityksen perusteluiden mukaan paitsi kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan myös Pariisin ilmastopöytäkirjaan ja Euroopan unionin ilmastopolitiikkaan. Tällaiset tavoitteet sopivat perustuslakivaliokunnan mielestä hyvin yhteen perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevan perusoikeuden kanssa.” (PeVL 55/2018 vp). Ottaen huomioon lain tarkoituksen ilmastosääntelynä, voisi ilmastolaissa olla viittaus kivihiilikieltolakiin.

Kivihiilikieltolaki	Nykytilanne	Kehittämisaikajatus	Muuta
lain soveltamisala ja hiilen energiakäytön kieltäminen (välitön)	Soveltamisala (1 §) Hiilen energiakäytön kieltäminen (5 §)	Ei kehittämistarvetta	On erityistä ilmastosääntelyä, ja viittaus lakiin voisi olla ilmastolaissa

Kivihiilikieltolaki tulee ohjaamaan välittömästi sähkön ja lämmön tuotannon päästöjä siirtymäajan päätyttyä. Lain nimenomaiseen kytkemiseen ilmastolakiin ei liene tarvetta. Lain merkitystä ilmastomuutokseen sopeutumisessa käsitellään erikseen jäljempänä raportissa.

Energiatohokkuuslaissa (1429/2014) säädetään energiatohokkuuden edistämisestä, energiakatselmuksista, sähkön ja lämmön hyödyntämisen kehityksestä sekä energiamarkkinoiden toimijoista ja niiden velvollisuudesta pyrkiä edistämään energian tehokasta ja säästäväistä käyttöä asiakkaitensa toiminnassa. Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolain tavoitteisiin sen tarkoitussäännöksen kautta (1 §). Ottaen huomioon lain tarkoituksen ilmastosääntelynä voisi ilmastolaissa olla viittaus energiatohokkuuslakiin.

Energiatohokkuuslaki	Nykytilanne	Kehittämisaikajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Lain tarkoitus (1 §)	Lain tarkoitussäännöstä voitaisiin täsmentää siten, että se huomioi ilmastolain tavoitteet vähentää kasvihuonekaasupäästöjä	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti tarkoitussäännöksen kautta Erityistä ilmastosääntelyä, mahdollista viitata ilmastolaissa
julkisten elinten hankinnat (välillinen)	Keskushallinnon hankintojen energiatohokkuus (29 a §) Tuotteiden hankinta (29 b §) Palvelujen hankinta (29 c §) Energiatohokkaiden rakennusten hankinta (29 d §)	Säännöksiä voitaisiin täsmentää siten, että ne huomioisivat ilmastolain tavoitteet vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja ilmastolaissa asetetun viranomaisen edistämistehtävän	Erityinen kytkentä ilmastolain tavoitteisiin hillitää ilmastomuutosta ja viranomaisen edistämismuutosten

Energiatehokkuuslain rooli ilmastonmuutoksen hillitsemisen ohjauksessa on välillinen. Energiatehokkuuslain suhdetta ilmastonmuutoksen hillitsemiseen olisi mahdollista vahvistaa täsmentämällä lain tarkoitussäännöstä säätämällä maininnalla ilmastolain tavoitteiden huomioimisesta. Edelleen lain suhdetta ilmastonmuutoksen hillitsemiseen voitaisiin vahvistaa julkisten elinten hankintoja koskevien säännösten kautta.

Sähkömarkkinalaissa (588/2013) säädetään tehokkaan ja ympäristöllisesti kestäväen sähkömarkkinan toiminnasta. Lakia ollaan uudistamassa mm. uuden sähkömarkkinadirektiivin, sekä TEM:n Älyverkotyöryhmän ehdottamien linjausten johdosta. Sähkömarkkinalain tavoitteena on varmistaa edellytykset tehokkaasti, varmasti ja ympäristön kannalta kestävästi toimiville sähkömarkkinoille (1 §). Lain mukaan sähköalan yritysten tehtäviin kuuluu huolehtia asiakkaitensa ja verkkonsa käyttäjien sähkönhankintaan liittyvistä palveluista sekä edistää omassa ja näiden toiminnassa sähkön tehokasta ja säästäväistä käyttöä (1 §). Lain tavoitesäännöksessä mainitaan kestävyys ympäristön kannalta. Edelleen lain tavoite ottaa huomioon ilmastonmuutoksen hillinnän välillisesti sähkön tehokasta ja säästäväistä käyttöä koskevan kirjauksen kautta. Sähkömarkkinalaki on ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta tärkeä säädös ja sitä käsitellään tästä näkökulmasta jäljempänä raportissa. Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolain tavoitteisiin täsmennettävän tavoitesäännöksen kautta.

Sähkömarkkinalaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tavoitesäännös (1 §)	Lain tavoitesäännöstä olisi mahdollista täsmentää siten, että se huomioi ilmastolain tavoitteet kasvihuonekaasujen vähentämisestä	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti tavoitesäännöksen kautta

Sähkömarkkinalailla on välillistä vaikutusta ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Lakia voisi mahdollisesti kehittää siten, että lain tavoitesäännös sisältäisi viittauksen ilmastolain tavoitteisiin. Viittauksen hyöty voidaan nähdä rajallisena, ottaen huomioon edellä mainitun velvollisuuden sähkön tehokasta ja säästäväisestä käytöstä.

Maakaasumarkkinalaissa (587/2017) säädetään edellytykset toimiville maakaasumarkkinoille. Lain tarkoituksena on varmistaa edellytykset tehokkaasti, varmasti ja ympäristön kannalta kestävästi toimiville maakaasumarkkinoille (1 §). Lain mukaan maakaasualan yritysten tehtäviin kuuluu huolehtia asiakkaitensa maakaasunhankintaan liittyvistä palveluista sekä edistää omassa ja asiakkaitensa toiminnassa maakaasun tehokasta ja säästäväistä käyttöä (1 §). Lain tavoitesäännöksessä mainitaan kestävyys ympäristön kannalta. Edelleen lain tavoite ottaa huomioon ilmastonmuutoksen hillinnän välillisesti maakaasun tehokasta ja säästäväistä käyttöä koskevan kirjauksen kautta. Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolain tavoitteisiin täsmennettävän tavoitesäännöksen kautta.

Maakaasumarkkinalaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tavoitesäännös (1 §)	Lain tavoitesäännöstä olisi mahdollista täsmentää siten, että se huomioi ilmastolain tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti tavoitesäännöksen kautta

Maakaasumarkkinailla on välillistä vaikutusta ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Lakia voisi mahdollisesti kehittää siten, että lain tavoitesäännös sisältäisi viittauksen ilmastolain tavoitteisiin. Viittauksen hyöty voidaan nähdä rajallisena, ottaen huomioon edellä mainitun velvollisuuden maakaasun tehokkaasta ja säästäväisestä käytöstä.

Biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetussa laissa (418/2019) säädetään biopolttoöljyn käytön edistämisestä ja kevyen polttoöljyn korvaamisesta lämmityksessä, työkonneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa. Lain mukaan jakelijoiden on toimitettava kulutukseen lain asettama kiintiömäärä biopolttoöljyä (5 §). Ottaen huomioon lain tarkoituksen, jolla pyritään lisäämään biopolttoöljyn käyttöä, ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulma on esillä. Lakia olisi mahdollista edelleen ilmastonäkökulmasta kehittää siten, että lain tarkoitussäännös huomioisi nimenomaisesti myös ilmastolain tavoitteet ilmastonmuutoksen hillinnästä.

Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
lain tarkoitus (välitön)	Tarkoitussäännös (1 §)	Lain tarkoitussäännöstä olisi mahdollista täsmentää siten, että se huomioi ilmastolain tavoitteet vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja edistää ilmastolain mukaisen suunnitelman toteuttamista	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti tarkoitussäännöksen kautta
biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen	Biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen (5 §)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkeä tarvetta

Biopolttoöljyjen käyttöönottoa tukevalla lainsäädännöllä on välitöntä ohjausvaikutusta ilmastonmuutoksen hillintään. Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolakiin lain tarkoitussäännöksen kautta.

Uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetussa laissa (1396/2010), eli ns. syöttötariffilaissa, säädetään uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähkön tuotannon edistämisestä ja näiden energialähteiden kilpailukyvyistä sekä sähkön tuotannon monipuolistamisesta ja omavaraisuuden parantamisesta sähkön tuotannossa. Lain soveltamisalasäännöksen mukaan laissa säädetään valtion varoista uusiutuvilla energialähteillä tuotetusta sähköstä maksettavasta syöttötariffista ja tarjouskilpailun perusteella maksettavasta muusta tuotantotuesta (2 §). Lain tarkoituksena on edistää sähkön tuottamista uusiutuvilla energialähteillä. Lain tarkoitussäännöstä olisi kuitenkin mahdollista täsmentää vielä siten, että se huomioisi nimenomaisesti ilmastolain tavoitteet.

Syöttötariffilaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tarkoitussäännös (1 §)	Lain tarkoitussäännöstä olisi mahdollista täsmentää viittamalla siinä ilmastolain tavoitteisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti tarkoitussäännöksen kautta

Lain ohjausvaikutus ilmastonmuutoksen hillintään on välillistä ja vaikutus realisoituu varsin pitkällä aikajänteellä. Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolain tavoitteisiin, mutta kytkemisen hyöty voitaneen nähdä rajallisena ottaen huomioon lain tarkoituksen.

Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996) säädetään sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteveroista. Lakia sovelletaan sähköstä, kivihielestä, polttoturpeesta, maakaasusta, mäntyöljystä valmistettujen tuotteiden verotukseen. Laki sisältää mm. hiilidioksidi- ja energiaveron ja esimerkiksi hiilidioksidiveroa laskettaessa otetaan huomioon polttoaineen elinkaaren aikana syntyvät hiilidioksidipäästöt. Lämmön ja sähkön yhteistuotanto (10 §:ssä) otetaan huomioon verotuksen kautta siten, että esim. voimalaitoksen oma käyttölämmön kulutus ei ole verotuksen perusteena olevaa lämpöä. Lakiin olisi kuitenkin mahdollista säätää tavoitepykälä, joka huomioisi ilmastolain tavoitteet hillitä ilmastonmuutosta.

Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
lain tavoite (välitön)	-	Lakiin olisi mahdollista säätää tavoitesäännös, jossa voitaisiin viitata ilmastolain tavoitteisiin vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja edistää ilmastolain mukaisen suunnitelman toteuttamista	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti mahdollisen tavoitesäännöksen kautta
yhdistetty sähkön ja lämmön tuotanto	10 § (Yhdistetty sähkön ja lämmön tuotanto)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkeä tarvetta

Lain mukainen vero-ohjaus on välitöntä ja sen vaikutus realisoituu lyhyellä aikajänteellä. Lain kytkeminen ilmastolain tavoitteisiin on mahdollista säätämällä lakiin tavoitesäännös. Kuitenkin ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta kytkennän hyöty voitaneen nähdä rajallisena, koska vero määräytyy jo nyt päästöperusteisesti ja laki huomioi jo voimassa olevassa muodossaan sähkön ja lämmön yhteistuotannon.

Ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista annetussa laissa (609/1973) säädetään ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista teollista toimintaa harjoittaville yrityksille. Ilmastonmuutoksen hillintä on huomioitu laissa, koska lain tarkoituksena on tarjota valtiontakauksia vesiensuojeluinvestointien, ilmansuojeluinvestointien ja jätteiden hyödyntämisinvestointien sekä uusiutuvan energian hankkeiden ja energiatehokkuuden hankkeisiin. Laissa ei ole tavoitepykälää. Lakia voisikin kehittää siten, että siihen säädetään tavoitepykälä, jossa viitattaisiin ilmastolain tavoitteisiin hillitä ilmastonmuutosta.

Laki ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
lain tavoite (välillinen)	-	Lakiin olisi mahdollista säätää tavoitepykälä, jossa viitataan ilmastolain tavoitteisiin vähentää kasvihuonekaasupäästöjä	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti mahdollisen tavoitesäännöksen kautta

Lain ohjausvaikutus ilmastonmuutoksen hillintään välillinen ja se realisoituu pitkällä aikavälillä. Laki olisi mahdollista kehittää siten, että siihen säädetään tavoitepykälä, jolla se kytketään ilmastolain tavoitteisiin hillitä ilmastonmuutosta. Ottaen kuitenkin huomioon lain tarkoituksen tukea ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeja ja sitä kautta hankkeiden vaikutuksen ilmastonmuutoksen hillintään, voidaan kytkemisen hyöty nähdä rajallisena.

Sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annetussa laissa (1129/2003) säädetään uusiutuvista energialähteistä ja tehokkaalla yhteistuotannolla tuotetun sähkön alkuperän varmentamisesta sekä sähkön alkuperän ilmoittamisesta. Lakia ollaan uudistamassa uudelleen laaditun EU:n uusiutuvan energian direktiivin RED II:n johdosta (2018/2001).

Laila on luotu sähkön alkuperätakuuta koskeva järjestelmä, jonka avulla sähköntuottajat voivat varmentaa tuottamansa sähkön tuotantotavan ja energialähteen. Laki on ilmastonäkökulmasta relevantti, mutta välitöntä kehittämis-, tai kytkemistarvetta ei välttämättä ole.

Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä annetussa laissa (684/2014) säädetään EU:n yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelystä. Laki velvoittaa asettamaan Euroopan energiainfrastruktuuriasetuksen (N:o 347/2013) mukaisesti kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ja saattaa voimaan lupamenettelyjä koskevat muutokset. Lain voitaneen katsoa välillisesti ohjaavan ilmastopäästöjä. Ilmastolain kytkeminen lakiin ei liene mahdollista eikä tarpeellista. Kytkeminen ilmastolain järjestelmään lienee luontevampaa tehdä lain soveltamisalasäännöksessä (1 §) listatuissa säädöksissä.

Ydinenergiailaissa (990/1987) säädetään ydinenergian käytön yleisistä periaatteista, ydinjätehuollon toteuttamisesta, ydinenergian käytön luvanvaraisuudesta ja valvonnasta sekä toimivaltaisista viranomaisista. Lain tarkoituksena on pitää ydinenergian käyttöä yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena ja erityisesti varmistaa, että ydinenergian käyttö on ihmisen ja ympäristön kannalta turvallista. Ydinvoima on laitoksen ollessa toiminnassa suorilta päästövaikutuksiltaan positiivinen mutta esim. polttoaineen hankinnasta aiheutuu ilmastopäästöjä. Tässä selvityksessä ei ole aihetta eikä tarpeen mennä kokonaisuuteen tarkemmin. Sinänsä ydinenergialaki voisi oikeudellisesti olla kytkettävissä ilmastolain suunnittelujärjestelmään.

6.6 Metsätalous ja luonnonsuojelu

6.6.1 Taustaa

Ilmastonäkökulmasta metsillä on ainakin kahtalainen rooli: metsät sekä keräävät hiiltä ilmasta että toimivat hiilivarastona. Ilmastopohjaisen ohjauksen kehittämisen kannalta keskeinen dilemma on se, että vanha hitaasti kasvava tai kasvunsa päättänyt metsä voi olla suurikin hiilen varasto, mutta toisaalta nuorissa voimakkaasti kasvavissa metsissä hiilen sitoutuminen puuainekseen on nopeampaa. Ilmastopohjaisen säädösohjauksen luomisen pohjaksi on välttämätöntä ratkaista, kumpi on ensisijaista, hiilidioksidin mahdollisimman nopea poistaminen ilmasta vai hiilidioksidin pitkäaikainen varastointi metsämaalle, sillä nämä tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa. Vasta tämän jälkeen voidaan valita ne suunnat, joita kohti metsälain, metsätalouden tukisäädösten ja metsänhoitosuosituksen yksityiskohtia olisi muokattava. Nykylainsäädäntö riittää sellaisenaankin metsän uudistumisen turvaamiseen.

Metsää ei myöskään voida tarkastella pelkästään hiilensidontakoneistona tai hiilivarastona, vaan myös biodiversiteetin turvaaminen, luonnonsuojelu ja muut ekosysteemipalvelut on otettava huomioon sääntelyn kehittämisessä. Suojelualueella metsän luonnonvarat jätetään useimmiten tietoisesti

käyttämättä, mitä voidaan hiilensidonnan maksimoinnin näkökulmasta pitää tehokkuustappiona. Seuraavassa metsätaloutta ja luonnonsuojelua käsitellään poikkeuksellisesti joissain kohdin saman otsikon alla, sillä metsän käyttötavoissa on osittain kysymys jatkumosta näiden kahden välillä.

Jos ensisijaiseksi tavoitteeksi valittaisiin metsien hyödyntäminen pitkäaikaisina hiilivarastoina oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen keinoin, valittavat sääntelykeinot muistuttaisivat rakenteeltaan luonnonsuojelun keinovalikoimaa (hallinnollinen pakkosuojelupäätös toimenpidekieltoineen ja rikossäännöksineen tai vapaaehtoinen metsänkäsittelystä pidättäytyminen korvausta vastaan) ja haasteet olisivat vastaavia (mm. perusoikeuskysymykset ja korvaukset). Vapaaehtoisten toimien osalta sääntelykehikko ei tällä hetkellä vaikuta luontevasti tunnistavan hiilipörssi- tai hiilensidontapalkkiotyypisiä kompensatoratkaisuja⁹⁵. Ongelmattomimmin metsävarojen passivoimista hiilivarastoksi voidaan tehdä julkisyhteisöjen omistuksessa olevissa metsissä sekä vapaaehtoisten sopimusten tai erilaisten tukimuotojen kautta.

Metsän käytön tosiasiallisen ilmastovaikutuksen kannalta olennaista on se, millaisin päästöin metsänhoito, puunkorjuu ja -kuljetus suoritetaan, mihin metsäpohjainen biomassa hyödynnetään, miten pitkäksi ajaksi puutuote jää kierron ulkopuolelle ja mitä muuta materiaalia tai energianlähdettä se korvaa. Metsätaloudessa tehtäviä valintoja ohjaa keskeisesti markkinakysyntä, ja taloudellisesti orientoitunut metsänomistaja pyrkii tuottamaan niitä tuotteita ja palveluita, joille hän olettaa olevan kysyntää. Metsäbiomassan kysyntää tai käyttöä suoraan ohjaavia säännöksiä ei kuitenkaan tällä hetkellä ole olemassa ja välillisestikin vaikuttavat säännökset esimerkiksi rakentamis- ja jätesektoreilla ovat varsin vähäisiä, joten ilmastotavoitteinen säädöskytkeä ei ole mahdollinen kohdesäännöksen puuttuessa. Staattisen markkinakysynnän aiheuttamiin ongelmiin kiinnitetään huomiota tuonnempana erityisesti ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta (ks. 6.6.5 ja 7.6.1).

Hiilinielujen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ovat myös maankäytön muutokset (ks. 6.6.6), joissa metsää siirtyy muuhun käyttöön taajaman kasvun, infrakäytävien, viljelyalueen raivauksen tai erilaisten hankkeiden, mm. kaivosten vuoksi, tai joissa muuta aluetta muutetaan metsäksi. Hiilipäästöjen kannalta positiivista tai negatiivista merkitystä on myös turvemaiden käytöllä eri tarkoituksiin, soiden ennallistamisella, maanmuokkauksella ja ojituksella sekä rakennetun ympäristön vihertehokkuudella. Maankäytön muutosta koskevat säännökset ovat osin hajallaan eri sektoreiden lainsäädännössä (kaivoslaki, maa-aineslaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, metsä- ja maatalouden tuet), eikä ilmastonäkökulma välttämättä ole niissä esillä.

6.6.2 Metsä- ja luonnonsuojeluhallinto

Ilmastolain hallinnollisen luonteen vuoksi se on mahdollista kytkeä säännöksiin, joissa julkiselle valalle asetetaan erilaisia veloituksia, esimerkiksi suunnittelu, tiedottaminen, ohjaus tai lupaharkinnan suorittaminen. Metsäsektoria ohjaa maa- ja metsätalousministeriö, jonka toimialaan kuuluu pitkälti myös valtion metsien käytön ohjaus Metsähallituksen kautta. Metsäsektorilla viranomaisena toimii pääasiassa Suomen Metsäkeskus.

⁹⁵ Poliisi epäilee, että Antero Vartian Compensate-säätiön toiminnassa olisi tapahtunut rahankeräysrikos siten, että säätiö olisi kerännyt rahaa ilman tarvittavia lupia. Säätiö pyrkii torjumaan ilmastomuutosta vapaaehtoisilla päästöhyvitysmaksuilla, joiden tuotto käytetään esimerkiksi metsityshankkeisiin. Rahankeräyslupa tarvittaisiin poliisin näkemyksen mukaan, koska poliisin näkemyksen mukaan kompensatiomaksu on vastikkeeton. Sisäministeriö on 15.4.2020 asettanut työryhmän selvittämään rahankeräyslain ja ilmastokompensaation suhdetta. Vastaavia kysymyksiä saattaisi syntyä myös, jos yksityisten vapaaehtoisten varoin maksettaisiin metsänomistajille hakkuista pidättäytymiseksi, sillä jostakin toimesta pidättäytyminen ei tyypillisesti ole siviilioikeudellinen palvelusopimus, eikä toimintamalli muistuta myöskään metsän vuokrausta.

Metsähallinto	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
VNA maa- ja metsätalousministeriöstä (1267/2014) 1 §	MMM:n tehtäviksi määritelty mm. metsätalous, uusiutuvien luonnonvarojen kestävä ja monipuolinen käyttö.	Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen mahdollista lisätä.	
Laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011), metsäkeskuksen tehtävät (8 §)	Metsäkeskuksen tehtävänä mm. ilmasto- ja energiatavoitteiden edistämistä vastaaminen, metsätaloutta edistävä koulutus, neuvonta ja tiedotus sekä metsien tilan ja kehityksen seuraaminen.	Mahdollista säätää erityisiä suunnitelmia, seurantaa ja raportointia koskevia velvollisuuksia	Kytkeä ilmastolakiin mahdollinen.
maakunnallisen metsäneuvoston tehtävät (6 §)	Laatii ja hyväksyy alueellisen metsäohjelman, seuraa alueellista suunnittelua metsänkäytöstä	Mahdollista säätää erityisiä suunnitelmia, seurantaa ja raportointia koskevia velvollisuuksia	Kytkeä ilmastolakiin mahdollinen.
Metsälaki (1093/1996) 26 §, kansallinen ja alueellinen metsäohjelma	Kansallisen metsäohjelman (metsästrategian) laatimisesta (MMM) ei ole erityisiä ilmastosäännöksiä, mutta säännöksessä mainitaan kestävä kehitys.	Mahdollista lisätä sana ilmasto.	Kytkeä ilmastolakiin mahdollinen.

Ilmastotoimien edistämiselvoite on säännösteknisesti varsin helposti sisällytettävissä hallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Toisin kuin monilla muilla sektoreilla, Metsäkeskuksen viranomaistoiminta lähinnä metsänkäyttöilmoituksen vastaanottajana ja uudistamisvelvoitteen ja metsälain 10 §:n mukaisten kohteiden käsittelyn valvojana on varsin kapea tehtävä eli lainsäädännön mahdollistama tulkinta- tai harkintavara on voimassa olevan lainsäädännön mukaan merkittävästi pienempi kuin joillakin muilla sektoreilla.

Valtion omistamia metsiä voidaan tarvittaessa käyttää osana ilmaston hyväksi tehtävää työtä. Lait metsähallituksesta (234/2016) ja valtion metsätalousosakeyhtiöstä (235/2016) ovat tarvittaessa kytkettävissä ilmastolakiin ja niitä voidaan käyttää ilmastohyötyjen tavoittelemiseen (ks. lukua 6.12).

Luonnonsuojelusuunnittelusta on säädetty luonnonsuojelulain (1096/1996) 2 luvussa, mutta ainakaan nykymuotoisena luonnonsuojelu ei voisi perustua kuin joiltakin osin ilmastonmuutoksen hillinnän tarpeisiin eikä luonnonsuojeluhallinnon organisoitumista ole tämän vuoksi tarpeen käsitellä eikä kytkentöjä luoda.

6.6.3 Metsäluonnonvaran säästämisen, hiilinielujen ja luonnonsuojelun ohjaus

Metsälain (1093/1996) uudistusten myötä talousmetsän käsittely Suomessa on varsin vapaata. Erityisillä alueilla metsänkäsittelyä rajoittavat luonnonsuojelulaki (1096/1996, uudistamistyö käynnissä),

Lapin erämaalaki (62/1991) ja taloudellisesti vähämerkityksisiä alueita koskeva metsälain 10 §, jotka pääosin velvoittavat jättämään erityiskohteet luonnontilaan.

Metsien suojelu	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Luonnonsuojelulaki 14 §	Suojelualueella toimenpiteet sallitaan vain luonnonhoidon, ennallistamisen ja reittien rakentamisen yhteydessä.	Kevyt metsänhoito voisi olla mahdollista joillakin alueilla suojeluperustetta vaarantamatta (esim. erikoinen luonnonmuodostuma tai kaunis maisema). Poistettava puusto tulisi käyttää ilmaston kannalta kestäväällä tavalla.	Lahopuun tarve, luonnohoidollinen kulutus ja reittien huolto huomioon ottaen käytännön vaikuttavuus vähäinen ja ongelmat ilmeisiä. Kytkeä ilmastolakiin korkeintaan poissulkeva ⁹⁶ .
Erämaalaki (62/1991) 7.1 §	Erämaa-alueiden metsät säilytetään luonnontilaisina tai niissä harjoitetaan <i>luonnonmukaista metsänhoitoa</i> .	Erämaa-alueiden metsänhoitomahdollisuuksia ja -tapoja voidaan joutua arvioimaan uudelleen, jos ilmaston lämpeneminen merkittävästi lisää metsän kasvua Lapissa.	Mahdollisesti tulevina vuosikymmeninä kehittyvän metsänhoidon on sopeuduttava saamelaisien oikeuksiin.
Metsälain (1093/1996) 10 b §	Erityisen tärkeissä elinympäristöissä sallittuja luonnonhoito- ja ennallistamistoimien lisäksi vain varovaiset, poimintaluontoiset hakkuut	Ei kehittämistarvetta.	Kytkeä ilmastolakiin korkeintaan poissulkeva.

Luonnonsuojelulain mukaisilla suojelualueilla ja metsälain mukaisilla erityisen tärkeillä elinympäristöillä ei niiden pienuuden vuoksi ole ilmastonmuutoksen kannalta suurta merkitystä. Luonnonsuojelu tulisi lähinnä mainita ilmastolaissa arvona tai periaatteena, jota ei tulisi voida ilmastonmuutoksen nimissä ohittaa ainakaan niin kauan, kun muut relevantit keinot on käytetty (periaatteista ilmastolain kehittämisessä ks. lukua 5.4). Myös luonnohoidollisen kulutuksen päästöt olisi välttämätöntä hyväksyä nykyisessä laajuudessa.

⁹⁶ Poissulkevalla kytkenällä tarkoitetaan tässä lakiviittausta, jossa jokin asia nimenomaisesti suljetaan ilmastotoimien tekemisvelvoitteen tai ilmastoperustaisen arvioinnin piiristä. Esimerkiksi suojellun suoalueen osan ennallistamisesta seuraavat hiilipäästöt eivät siis estäisi biodiversiteetin kannalta tarpeellisen ennallistamishankkeen toteuttamista eikä suojellulta rakennukselta edellytettäisi energiatehokkuuskorjauksia, koska suojeluarvot ovat yksittäisten kohteiden lokaalilla tasolla merkittävämpi arvo kuin jopa globaalilla tasolla ehkäistävissä oleva ilmastonmuutos. Tällainen poissulkeva kytkeä voidaan toteuttaa joko kokoamalla tunnistetut poikkeukset ilmastolakiin tai mainitsemalla sektorilaissa, että tämä asia tai ilmiö ei ole ilmastotoimien piirissä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat voivat sisältää myös suojelumääräyksiä alueen erityisiin arvoihin liittyen. Kun ilmastonmuutoksen hillintä (eri nimellä) mahdollisesti tuodaan sisään valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja kaavajärjestelmään siten kuin edellä on esitetty, on tarpeen varoa päällekkäisen ohjauksen syntymistä.

Myös vapaaehtoiseen suojeluun tähtäävien Metso- ja Helmi-ohjelmien kautta alueita on siirtynyt pois suoran taloudellisen hyödyntämisen piiristä. Ohjelmat on toteutettu Kemera-laila ja luonnonsuojelulaila. Metso-ohjelmasta on jo pitemmän ajan kokemuksia, soidensuojelun Helmi-ohjelma on vasta aloitettu.

Määräaikainen luonnonsuojelu / hakkuista pidättäytyminen / hiilen varastointi	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Luonnonsuojelulaki 25 §	Luonnonsuojelualueeksi riittävät luontoarvot omaava alue voidaan rauhoittaa enintään 20 vuodeksi sopimuksella.	Vastaavantyyppisiä sopimuksia voidaan haluttujen kriteerien täytyessä tehdä myös hakkuista pidättäytymisestä.	Ei kytkentätarvetta.
Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki 19 §	Sopimus ympäristötuesta enintään 10 vuodeksi kerrallaan, jossa sitoudutaan olemaan tekemättä metsätalouden toimenpiteitä.	Hiilensidontapotentiaalin huomioiminen Metso-suojelukorvauksessa ⁹⁷	Ei kytkentätarvetta.

Hiilivarannon kannalta nykyisillä rahoitusmäärillä Metso- ja Helmi-kohteidenkaan vaikutus ei ole nykyisellään merkittävä, kun niiden perustana on luonnon monimuotoisuuden suojelu. Jos ohjelmien rahoitusta pystyttäisiin nostamaan, metsätalouden ulkopuolelle jäävien kohteiden määrä ja ohjelman vaikuttavuus hiilen varastoinnissa kasvaisi ja samalla voitaisiin saavuttaa monimuotoisuushyötyjä. Toisaalta järjestelmä, jossa kaikki alueet arvioidaan maastokäynnillä ja tehdään hallintopäätöksiä usein varsin pienistä kohteista, on hallinnollisesti varsin raskas saavutettavaan ilmastohyötyyn nähden.

Mahdollisen yksityisoikeudellisen hiilenvarastointi- tai sidontapalkkion maksamisen tai kompensatioiden vaihdannan edistämiseksi voisi olla tarpeen säätää esimerkiksi suuntaviivoja siitä, millaisia toimia voidaan pitää asianmukaisina, millaisia sopimuksia korvauksesta tehtäisiin, miten kompensatiopalvelua saisi markkinoida ja millaisia väittämiä saisi käyttää.

⁹⁷ Kysymystä hiilipreemiosta Metso-korvauksessa on selvitetty IBC-Carbon-hankkeessa.

6.6.4 Metsänhoidon ja -kasvatuksen sekä puunkorjuun ohjaus

Metsälaki (1093/1996) ja sitä täydentävät asetukset metsänkäyttöilmoituksesta (1320/2013) ja metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä (1308/2013) luovat yksityismetsätaloudelle kehyksen, jonka ydin ovat velvollisuus varmistaa uuden metsän syntyminen hakatulle alueelle (metsälain 5 ja 5a §) sekä velvollisuus ilmoittaa hakkuista Metsäkeskukselle (14 §).

Yksityismetsänomistajien toimia pyritään ohjaamaan lähinnä taloudellisen ohjauksen keinoin, jossa keskeisimmät ohjauskeinot ovat metsätalouden tuet (uudistettavana oleva kestävä metsätalouden rahoituslaki 34/2015 ja vastaava asetus 594/2015) sekä metsäverotus (ks. luku 6.9.2). Nykyiselle Kemera-järjestelmälle ollaan tällä hetkellä tavoittelemassa jatkoaikaa. Kemera-tuet tuetaan tällä hetkellä pääosin taimikoiden hoitoa ja metsien terveyttä ylläpitäviä lannoituksia ja kunnostusohjauksia, verosäännöksissä taas on elementtejä, joilla tavoiteltaneen metsänhoidon ammattimaistumista. Nykyisen Kemera-järjestelmän haittapuolena voidaan pitää sitä, että se on keskittynyt tukemaan nimenomaan jaksollista metsänkasvatusta kaikilla kasvupaikoilla (esim. taimikonhoidon tukiehdot ja turvemaan terveyslannoituksen kohdentaminen) ja että turvemaiden kunnostusohjauksen tukiehdossa ei vielä riittävästi huomioida ylimääräisen kuivavaran välttämistä. Tukiohjauksen hyvänä puolena voidaan pitää sen yleistä hyväksyttävyyttä, joskin järjestelmä tuottaa jonkin verran hallinnollista kuormaa.

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Kemera-laki 1 §	Lain tarkoitussäännös; tukien tarkoitus on mm. lisätä metsien kasvua ja edistää metsien sopeutumista ilmastonmuutokseen.	Myös ilmastonmuutoksen hillitseminen on mahdollista ottaa tarkoitussäännökseen.	Kytkentä mahdollinen ilmastolakiin yleisesti ja suunnittelujärjestelmään

Kemera-lain kytkeminen ilmastolakiin voisi olla perustelua välillisten vaikutusten kautta. Siten tukisääntely olisi osana niitä politiikkatoimia, jolla pyritään ilmastonmuutoksen hillitsemistavoitteisiin. On kuitenkin huomattava, että Kemera-järjestelmä on sellaisenaan eräänlainen ”valmis koneisto”⁹⁸, jossa metsässä tehtävän toimenpiteen ilmastovaikutuksia ei enää tutkita tukea myönnettäessä. Lakiin perustuvan alemmanasteisen sääntelyn ja muun ohjauksen kautta on kuitenkin mahdollista vaikuttaa metsien käyttöön myös ilmastoperusteisesti.

Tällä hetkellä on myös lausuntopyynnöillä lakiluonnos joutoalueiden metsistystueksi, joka toimisi Kemera-järjestelmän ulkopuolella. Lailla edistettäisiin hiilinielujen syntymistä uusille alueille, eikä senkään toimivuus edellytä nimenomaista kytkentää nykyisenkaltaiseen ilmastolakiin. Jos ilmastolailla

⁹⁸ Kemera-tukihakemukset ja tukipäätökset tehdään pitkälti sähköisessä järjestelmässä. Tuettavien hankkeiden laatuksiterit määritellään tarkemmin MMM:n asetuksella ja Tapion Hyvän metsänhoidon suosituksilla. Tuen saaminen on kytketty laatuksiterien täyttämiseen ja osa kohteista tarkastetaan jälkikäteen. Kytkemisen kannalta on kuitenkin olennaista tunnistaa, ettei nykyinen tukijärjestelmä juurikaan sisällä arvionvaraisia elementtejä tai viranomaisen tekemää tulkintaa tai harkintaa. Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta merkitykselliset valinnat tehdään siis päätettäessä, mitkä tai millaiset toiminnot Kemera-lakia uudistettaessa otetaan tuen piiriin, ei enää lakia sovellettaessa. Hallinnollisen taakan näkökulmasta on huomioitava sekin, että yksittäisen hakemuksen perusteella myönnettävä Kemera-tukisumma voi useinkin olla muutamia satoja euroja tai tuhannen euron luokkaa, joten järjestelmä ei välttämättä edes sovellu monimutkaisiin kriteerein myönnettävän tuen käsittelyyn.

säädettäisiin budjeteista, kytkentä voisi olla luontevakin. Metsitystuki ei ilmeisesti olisi sidottu alueiden tulevaan käsittelyyn, joten voitaneen olettaa, että alueet kehittyisivät enimmäkseen metsälain piirissä oleviksi talousmetsiksi.

Puunkorjuun toteutuksesta säädetään metsälain 6 §:ssä lähinnä runko- ja juuristovaurioiden välttämisen osalta. Puunkorjuun toteuttamista voitaisiin ilmastonäkökulmasta säännellä enemmänkin (työmaiden järjestely, työtavat, koneiden käyttövoima ym.), mutta säännöksen ympäristö ei välttämättä ole luonteva tällaiselle.

6.6.5 Metsäbiomassan kysynnän ja käytön ohjaus

Vaikuttavan sääntelyn kehittäminen vaatisi oikeastaan ennemminkin uusien säädösten luontia kuin ilmasto- tai ilmastolakiviittausten lisäämistä nykyiseen lainsäädäntöön. Sääntelyn kokonaiskuvan kannalta on olennaista huomioida, ettei esimerkiksi puukauppaa, puunkorjuun järjestämistä, puuperäisten materiaalien käyttöä tai kulutusta juurikaan ohjata lainsäädännössä. Kun myös hiilinielupalvelujen tuotannon oikeudellinen asema on epäselvä ja jokamiehenoikeudet ”hankaloittavat” joidenkin ekosysteemipalveluiden tuotteistamista, metsätaloudessa tehtäviä valintoja ohjaa keskeisimmin puun kysyntä. Esimerkkinä kysynnän ongelmista on, että metsälain 8 a § sallii uudistamisen 14 eri puulajille, mutta näistä vain viidellä on realistista kaupallista kysyntää ja haavalla ja koivulla sekun vaihtelee alueellisesti. Metsät uudistetaankin pääosin kuuselle, koska muille puulajeille ei ole odotettavissa olevaa markkinaa ja sorkkaeläimet estävät männyn ja rauduskoivun kasvatuksen monilla alueilla. Samoin metsälain toimivuusarvioinnin⁹⁹ mukaan monet toimijat tarjoavat jatkuvan kasvatuksen yläharvennushakkuista normaalin alaharvennushakkuun puun hintoja, vaikka korjuu onkin suuremman litrakoon vuoksi edullisempaa. Markkina-arbitraasiin kuuluu myös se, että ajoittain pystykaupan tukin keskihinta on suurempi kuin hankintakaupan tukin eli puu on ostajalle arvokkaampaa pystyssä kuin pinossa tien vieressä. Puun kysyntään voitaisiin mahdollisesti pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi green deal -tyyppisellä ympäristöhallintosopimuksella, jolla keinotekoisesti luotaisiin markkinoita joillekin puulajeille. Puuperäisten materiaalien käyttöä voitaisiin myös suosia eri aloilla.

6.6.6 Maankäyttömuodon muutoksen ohjauksesta

Metsätalous on lähtökohtaisesti väistyvä, viimesijainen maankäyttömuoto ja metsälakia lakataan soveltamasta, jos alue otetaan muuhun käyttöön. Maankäyttömuutosmaksua on selvittänyt varsin kattavasti Risto Timonen (YM:n julkaisuja 2020:11), eikä teemaan ole tässä selvityksessä tarpeen laajasti syventyä. Joutomaan metsitystuki tuotiin esille jo edellä.

Voi myös olla aiheellista keskustella siitä, miten rakentamiseen ja asumiseen varattu pinta-ala näyttää edelleen kasvavan, vaikka väestö kaupungistuu ja kerrostaloistuu, ja onko kyseessä vain kaavoituksen keinoin ratkaistava ongelma¹⁰⁰. On myös pohtimisen arvoinen kysymys, missä määrin kiinteistövero-rotuskäytäntö aiheuttaa sen, että haja-asutusalueilla on edelleen rakennusmaaksi tilastoituvia, mutta

⁹⁹ Metsälain ja metsätuholain muutosten arviointi. Kniivilä, Matleena; Hantula, Jarkko; Hotanen, Juha-Pekka; Hynynen, Jari; Hänninen, Harri; Korhonen, Kari T.; Leppänen, Jussi; Melin, Markus; Mutanen, Antti; Määttä, Kalle; Siitonen, Juha; Viiri, Heli; Viitala, Esa-Jussi; Viitanen, Jari (2020) s. 65.

¹⁰⁰ Jos väestö ei kasva ja kaavoitus tuottaa alueita, joissa tonttitehokkuus on korkea, rakentamiseen käytetyn maan alan pitäisi laskea. Asumisväljyyden kasvu ja moniasuntoisuus näyttäisivät vaikuttaneen toiseen suuntaan, jolloin voidaan kysyä, olisiko maankäytön ohjaamisen sijasta fokusoiduttava asumisen ja muiden tilatarpeiden ohjaamiseen ja olisiko tarkemmin arvioitava asumisessa tehtävien valintojen motiiveja ja ilmastohyötyjen tavoittelua näihin motiiveihin vaikuttamalla. Tilastoinnin luotettavuuden lisäämiseksi olisi myös selvittävää sitä, miten rakennettu alue ensinnäkin teknisesti hiilensidonnan kannalta ja toisaalta oikeudellisesti ja tilastoinnin kannalta palaa muuhun maankäyttöön.

tosiasiassa luonnontilaa lähestyviä kiinteistöjä. Urbaanikin vihreys tilastoitu eri tavoin omakotialueilla ja keskustoissa.

Siirtymä metsämaasta maatalousmaaksi on pitkälti maatalouspoliittinen kysymys ja sen ohjaaminen on pitkälti maataloussektorin kysymys karjan sijoittumisen ja nitraattiasetuksen sallimien fosforimäärien ollessa kysymyksen keskiössä. Pellon määrä ei koko Suomen mittakaavassa kuitenkaan ole merkittävästi kasvanut, vaan on säilynyt 2,3 miljoonan hehtaarin tienoilla. Peltomaata on siis myös siirtynyt muihin tarkoituksiin.

6.7 Maatalous

6.7.1 Maataloussektorin ohjauksen lähtökohdista

Maataloussektori on merkittävässä määrin EU:n sääntelyn piirissä olevaa toimintaa, jossa kansallinen ohjausmahdollisuus on varsin rajallinen. Maatalouden ratkaisuja ohjataan monimutkaisella tukijärjestelmällä, jonka elementit uusiutuvat säännöllisin väliajoin ja joka pääosin ylläpitää maataloussektorin kannattavuutta. Maatalouden tukijärjestelmään kuuluu sekä investointitukia että juoksevan toiminnan tukia, ja osin samat vaatimukset toistuvat eri tukimuodoissa. Kansallisen lainsäädännön muodostavat mm. laki eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista (1360/2014) ja siihen liittyvät asetukset 235–238/2015, laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001) ja useat sen nojalla annetut asetukset, asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta (1250/2014, ns. nitraattiasetus), laki maaseudun kehittämisen tukemisesta 28/2014 (mm. 9 §), laki maatalouden rakennetuista 1476/2007, Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (Makera) 329/1999 ja laki maatilatalouden kehittämisrahastosta 657/1966 (ent. asutusrahasto). Porotalous sivuutetaan käsittelyssä vähämerkityksisenä (mm. L porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista 986/2011 ja kolttalaki 253/1995), sillä porotalouden päästöt polttoaineita lukuun ottamatta lienevät kokonaisuutena varsin vähäiset.

Sektorin säännöksissä on jo nyt mainintoja ympäristökysymyksistä ja kestävyydestä, osin myös ilmastosta, eikä sektorin säännösten nimenomainen kytkeminen kansalliseen ilmastolakiin ei välttämättä ole luontevaa, sillä maataloussektori on voimakkaasti EU-ohjattu ja myös maataloussektorin ilmastosäännösten päivittyminen tulee pääosin toteutumaan EU-lähtöisesti. Ilmastokysymykset, erityisesti sopeutuminen ilmastomuutokseen, ovat maataloudessa myös hyvin keskeisiä ilman nimenomaista kytkentääkin.

Maataloussektorin ohjaamisen tekee hankalaksi myös se, että maatalouden kasvihuonepäästöt ovat peräisin hajallaan olevista biologisista päästölähteistä, jolloin niiden hillitseminen on lainsäädännön näkökulmasta jossakin määrin haasteellisempaa kuin monella muulla sektorilla. Keskeisimpiä päästölähteitä ovat maaperä ja karjanlanta. Maatalous on taloudellisin perustein harjoitettavaa liiketoimintaa, joka kuitenkin on merkittävässä määrin sidottu paikkaan, markkinatilanteeseen ja viljelijän käytössä oleviin resursseihin.

6.7.2 Maataloustuotannon tuet

Maataloustuotannon tukien kautta voidaan tavoitella esimerkiksi hiilen sitomista maaperään ja turvemaiden käyttötapoja. Seuraavassa on muutamia eri lähteistä peräisin olevia esimerkkejä keinoista, joilla ilmastomuutosta voitaisiin hillitä maataloudessa.

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
L maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista 1559/2001	Kansallisten tukien tukiehoista säädetty alemmanasteisessa sääntelyssä kattavasti.	Mahdollisuus edistää maan rakennetta parantavaa syväaurausta ohutturpeisilla turvemaidilla sekä muutenkin edistää maan multavuuden kehittymistä.	Kansalliset tuet hyväksyttävä EU:lla.
VNA eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta (1250/2014, nitraattiasetus) 11 §	Säännökset levitetävän lannan sisältämän typen määrästä levityshehtaaria kohden.	Voidaan käyttömääriä lisäämällä ja alueellista soveltamisalaa rajamalla vähentää pellonraivaustarvetta, lisätä satotasoa ja vähentää siten maatalousmaan tarvetta.	Toteuttaminen ei vaadi nimenomaista kytkeä ilmastolakiin. Lannoitus- tasojen nostaminen voi lisätä paikallisesti ravinnepäästöjä.
L maaseudun kehittämisen tukemisesta 28/2014 (mm. 9 §), L maatalouden rakennetuista 1476/2007, Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (Makera) 329/1999, L maatalouden kehittämisrahastosta 657/1966 (ent. asutusrahasto)	Lait sisältävät erinäisiä tukimuotoja maaseudulle, sisältäen mm. maaseudun asumista ja siivelinkeinojen kehittämistä.	Mahdollisuus vähentää pellonraivaustarvetta edistämällä lannan hyöty- ja energiakäyttöä. Mahdollisuus edistää lohkojen sijoittelua. Mahdollisuus edistää maatilien asunto-oloja ja vähentää fossiilisen energian kulutusta tukemalla investointeja uusiutuviin. Mahdollisuus edistää pitkään hiiltä sitovien tuotteiden (esim. olkipohjaiset rakennusmateriaalit) tuotannon syntymistä.	Eriytynyt viittaus ilmastolakiin on mahdollinen.

6.7.3 Maataloustuotteiden kulutuksen ohjaaminen

Kansallisesti voitaisiin arvioida mahdollisuuksia kiinnittää huomiota myös elintarvikkeiden kulutukseen ja julkisiin elintarvikehankintoihin siltä osin, kun se voi tapahtua tuotteiden vapaata liikkuvuutta rajoittamatta. Lisäksi maataloustuotteiden markkinointia, tuotantoa ja kehittämistä voidaan avustaa asetuksen 606/2008 perusteella myös ilmastolähtöisesti. Maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, esim. koulumaitotuki (L 999/2012 32 a §–36 §), ovat sen sijaan pitkälti EU-lähtöistä sääntelyä, mutta siinäkin mahdollisuuksia tosiasiallisten ilmastovaikutusten tavoitteluun voitaisiin pohtia (esim. ohra vs. riisi, maidon tuesta luopuminen).

6.8 Jätteet

Jätesääntelyn keskeiset instrumentit ovat jätelaki (646/2011, uudistus käynnissä), asetus kaatopaikoista (331/2013), jäteverolaki (1126/2020) ja jätteenpoltoasetus (151/2013). Myös jätesektorilla EU-sääntelyn rooli alkaa olla varsin merkittävä ja kansallinen liikkumavara on kaventunut. Suomessa

jätteenpoltto on korvannut yhdyskuntien lämmöntuotannossa muita polttoaineita, mutta jätehierarkiasäännöksen merkityksen vahvistuminen on ohjaamassa jätteitä polton sijasta kierrätykseen.

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Jätelaki, tavoitesäännös 1 §	Lain tarkoituksena on mm. edistää kiertotaloutta ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä.	Mahdollisuus lisätä ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen lain tarkoitukseen.	Kytkeä mahdollinen.
Jätelaki, jätesuunnitelmat 87 § ja 88 §	Säännökset levitetävän lannan sisältämien typen määräästä levityshehtäaria kohden.	Mahdollisuus lisätä ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen jätesuunnitelmien laatimisessa huomioon otettaviin seikkoihin.	Kytkeä mahdollinen.
Asetus kaatopaikoista 8 §	Kaatopaikkakaasu on kerättävä ja mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä.	Keruuvelvoitetta mahdollisuus kiristää.	Erityinen viittaus ilmastolakiin on mahdollinen, joskin asetuksissa ei yleensä viitata toisiin lakeihin.
Jäteverolaki	Vero koskee kaatopaikkasijoitusta	Lain systematiikkaa ja soveltamisalaa muuttamalla materiaalivirtoja voisi hallita laajemminkin. Kiertotalouden ja jätteiden verotuksen kehittäminen on hallitusohjelmassa.	Kytkeä mahdollinen, jos kehitettäisiin uusi jätevero.

Jätesääntelyyn on mahdollista sisällyttää viittaukset ilmastoon tai ilmastolakiin. Kytkemisellä olisi lähinnä välillisiä vaikutuksia.

6.9 Verotus

Verotus on yksilöihin ja yhteisöihin kohdistettavan taloudellisen ohjauksen keskeisin muoto, jolla voidaan monissa kohdin edistää myös ilmastotavoitteiden toteuttamista. Verolainsäädännön ja ilmastolain kytkemistä hankaloittaa se, ettei verolainsäädännössä kuitenkaan ole yleistä verotuksen tavoitteita ohjaavaa lainsäädäntöä. Yleisestä ansiotulojen ja pääomatulojen tuloverotuksesta säädetään tuloverolailla (1535/1992), joka sisältää myös metsätalouden verotuksen. Yritysten (elinkeinotoiminnan) verotuksesta säädetään elinkeinoverolailla (360/1968) ja maatalousyritysten verotuksesta maatilatalouden tuloverolailla (543/1967).

6.9.1 Yksityishenkilön tuloverotus

Yksityishenkilön tuloverotuksen pohjana olevasta tuloverolaista voidaan tunnistaa muutamia säännöksiä, joilla voisi olla erityisesti vaikutusta ilmastonmuutoksen hillinnässä. Verotuksella voitaisiin

edistää ilmastotoimia sekä omassa kotitaloudessa (kotitalousvähennys) että yleisemminkin (lahjoittaminen ilmastotyöhön). Lisäksi erilaisilla vähennyksillä on vaikutusta siihen, miten ihmiset käyttäytyvät; ilmaston kannalta erityisesti liikkumiseen liittyvillä verosäännöksillä on keskeinen merkitys.

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
TVL 98 a § luonnollisen henkilön lahjoitusvähennys	Luonnollinen henkilö ja kuolinpesä saa vähentää puhtaasta ansiotulostaan 850–500 000 euron lahjoituksen korkeakoululle tai sen rahastolle	Vastaava verovähennysoikeus voitaisiin antaa myös ilmastotyöhön tehdyille, tarkemmin määriteltävät kriteerit täyttyville lahjoituksille.	Kytkentä mahdollinen, jos ilmastolailla tai sen nojalla annettulla säädöksellä määriteltäisiin ilmastotyö tai ilmastotoimet.
TVL 127 a § kotitalousvähennys	Verovelvollinen saa vähentää osan kotitaloutensa teettämästä kotityöstä aiheutuneista kuluista (mm. hoivatyö, kotityö, remontit).	Mahdollisuus määritellä korkeampi vähennyskanta ilmastomuutosta hillitseville korjaustoimille.	Osa säännöksen potentiaalista on jo käytössä. Kytkentä mahdollinen, muttei välttämätön.
TVL 71–72 d §, 93 §, 95 §; tulonhankkimisvähennys ja työmatkat	Henkilöllä on oikeus tietyin kriteerein vähentää työpaikan ja kodin välisten matkojen kustannuksia ja työmatkojen kustannuksia sekä saada työnantajalta vastaavia korvauksia veropaasti.	Säännöksellä voidaan laajasti ohjata liikkumisesta saatavaa hyötyä ja liikkumistapoja. Siirtymä kulkuneuvoneutraaliin ja henkilökohtaiseen korvaukseen voisi edistää edullisten liikennemuotojen ja kimppekyytien käyttöä.	Ei kytkentätarvetta.

Nykysäännöksissä koulutusinstituutioiden ja säätiöiden varainhankintaa on helpotettu säätämällä verohelpotuksia lahjoittajille. Jos olisi saavutettu hyväksytty konsensus siitä, millaiset (lisä)toimet olisivat ilmastomuutoksen hillinnän kannalta tavoiteltavia, myös ilmastotoimiin voitaisiin kerätä varoja myös vapaaehtoisilta yksityisiltä. Järjestelyssä pohdittavia kysymyksiä olisivat ainakin varankerääjän oikeudellinen muoto, tehtävät toimet ja sijainti Suomessa tai sen ulkopuolella. Valtion intressinä voisi olla tukea asiaa verokannustimella. Ottaen huomioon, että näkemykset ilmastomuutoksen merkityksestä jakautuvat, vapaaehtoiisiin panostuksiin perustuva ratkaisu tukisi myös ilmastotyön legitimitteettiä. Vähennysoikeuden todentamiseksi mahdollisia toimijoita ei voisi olla kovin suurta määrää, vaikka verovelvollinen itse vähennyksen ilmoittaisikin.

Kotitalousvähennyksen osalta potentiaali on osin jo käytössä, sillä monet jo nyt vähennyksen piirissä olevista korjaustoimista tehtäen ilmastomuutoksen hillintää edistävällä tavalla. Kotitalousvähennyksen piirissä olevia toimia ja vähennyksen tukitasoa voidaan toki säätää ja esimerkiksi eräitä etäasiointina toimitettavia palveluita voisi olla mahdollista tuoda vähennyksen piiriin, jos ne korvaisivat

kotona suoritettavan palvelun. Kotitalousvähennyksen ilmastoporrastamisen kannalta ongelmaksi saattaisi muodostua tuettavien toimenpiteiden ilmastovaikutusten arviointi ja toteuttamistapojen valvonta.

Työmatkaliikkumiseen liittyvät verosäännökset ovat tällä hetkellä varsin monimutkaiset eivätkä kaikilta osin kannusta päästöjen vähentämiseen. Vähennyksen määrittämisen taustalla on historiallisista syistä ajatus henkilölle syntyneiden kulujen vähennysoikeudesta. Tästä syystä esimerkiksi polkupyöräilystä työmatkasta saa pienempien kulujen vuoksi pienemmän vähennyksen kuin autolla kuljetusta. Samoin kahden henkilön yhdistäessä työmatkansa kokonaan tai osittain kimppekyydiksi kummankin vähennys puolittuu. Kun Verohallinto ei tosiasiansa pysty valvomaan tapoja, joilla henkilöt töihin liikkuvat, järjestelmän uskottavuus on osin heikohko. Ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta mahdollinen vaihtoehto voisi olla, että vähennys olisi esimerkiksi samansuuruinen kilometriä kohti ja riittävä tukitaso joukkoliikenteelle ohjaisi sen piiriin henkilöt, joille se on mahdollista. Tämä kannustaisi myös työmatkapyöräilyyn, kun pyöräilemällä ”tienaisi bensarahat”.

Työelämän liikkumistarpeiden ja ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta erittäin keskeistä merkitystä on myös työläinsäädännöllä siltä osin, miten laajalti etätyö on mahdollista ja mikä aika luetaan työajaksi. Tähän kysymykseen ei tämän selvityksen puitteissa ole pyritty vastaamaan.

6.9.2 Metsäverotus

Maatilaverotuksesta poiketen metsäverotussäännökset on sijoitettu tuloverolakiin. Metsäverotussäännöksillä ohjataan mm. verotettavan ja verovapauden tulon rajaa, hyväksyttäviä verovähennyksiä ja niiden käyttöä (mm. poistot).

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
TVL 43, 53 ja 80.1 § metsätalouden veronalainen pääomatulo	Metsätalouden tulot, ml. ympäristötuet, ovat veronalaista pääomatuloa, korvaus luonnonsuojelualueen perustamisesta	Myös hiilensidontapalkkion ja ympäristötuen verottomuutta voisi harkita kannustimena. Teoriassa myös eri käyttötarkoitukseen luovutetulla tai eri järeyttä olevalla puuaineksella voisi olla erillisiä verokantoja, joilla puuntuotantoa voitaisiin ohjata.	Kytkentä ilmastolakiin mahdollinen.
TVL 115 § metsätalouden menojen jaksoittaminen	Kasvatus- ja terveyslannoitus ja maanmuokkaus vähennetään kertapoistona, kunnostusojitus poistoina 15 % vuosittain	Terveyslannoituksen vaikutusaika voi olla yhtä pitkä kuin ojituksenkin, mutta ilmastovaikutusten näkökulmasta nykytilanne on hyvä ja se tulisi ainakin säilyttää.	Ei kytkentätarvetta.

TVL 55 § Metsävähennys	Metsätilan ostaja saa hakea 60 % tilan ostohinnasta ja saa myyntitulot verotta. Myytäessä tila edelleen verohuojennus tulee maksuun luovutusvoittoverotuksen kautta.	Säännös kannustaa nopeisiin päätehakkuihin heti oston jälkeen, mikä tukee varsin aggressiivista metsänhoitomallia. Verohyödyn ohjausvaikutusta voisi hidastaa muuttamalla säännöstä siten, että metsävähennystä vapautuisi käytettäväksi osissa hieman pitämällä aikavälillä.	Ei kytkeä tarvetta.
-------------------------------	--	---	---------------------

Metsätalouden ilmastoperustaisten tulojen verottomuus voisi tukea näiden hankkimista, vaikka eriliset vähennysoikeudet toki aina tekevät verotuksesta vähemmän johdonmukaista. Valtio voisi osallistua verohuojennusten avulla myös yksityisten tahojen varoilla tehtävään ilmastotyöhön metsissä. Metsätalouden menojen jaksotussäännöksen osalta suuri osa säännöksen potentiaalista on jo käytössä, mutta lannoituksen vähentäminen kertapoistona olisi hyvä saada säilymään ja sen suhde ilmastonmuutoksen hillintään olisi hyvä tuoda esiin. Metsävähennyssäännös sellaisenaan kannustaa tilakoon kasvattamiseen, mikä on sinänsä hyvä tavoite metsien systemaattisen hoidon näkökulmasta, mutta jos päätehakkuita omistajanvaihdoksen jälkeen haluttaisiin hillitä, metsävähennyksen käyttöön vapautumista voitaisiin hidastaa.

6.9.3 Yritys- ja maatalousyrittäjäverotus

Yritysverotuksessa ilmastohyötyjä tuottavista toimista aiheutuvia kuluja voitaisiin pyrkiä vähentämään korotetuilla poistoilla. Lisäksi yrityksilläkin voisi olla oikeus lahjoittaa verotonta rahaa ilmastotyöhön.

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
*Laki ilmastovoitteita edistävien investointien korotetuista poistoista elinkeinotoiminnassa	Lakia ei tällä hetkellä ole olemassa. Vastavan kaltainen kannustelaki tuotannollisten investointien poistoista on ollut aiemmin.	Korotetut ilmastopoistot voisivat edistää ilmastoystävällisiä hankintoja yrityksissä.	Hyväksyttävien toimenpiteiden määrittäminen voisi olla hankalaa, kytkeminen ilmastolakiinkin olisi mahdollista.
MVL 9 ja 10 § poistot	Vesistön pilaantumisen ja ulkoilman saastumisen estämiseksi hankitut höydykkeet ja rakennelmat poistetaan 25 % / vuosi, salaojat 20 % / vuosi.	Ilmastotoimien edellyttämät rakennelmat ja höydykkeet voisivat tulla poistetuksi nopeassa aikataulussa.	Ei kytkeä tarvetta.

TVL 57 § yhteisön lahjoitusvähennys	Yhteisö saa vähentää tulostaan 800–250000 euron lahjoituksen valtiolle tai korkeakoululle, Verohallinnon nimeämälle säätiölle, yhdistykselle tai rahastolle, jonka tarkoituksena on tieteen tai taiteen tukeminen taikka suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen	Myös ilmastotyö voitaisiin lisätä vähennyskelpoiseksi lahjoituskohteeksi.	Kytkeä mahdollinen.
--	---	---	---------------------

6.9.4 Arvonlisäverotus

Arvonlisäverolaissa (1501/1993) säädetään tavaroiden ja palveluiden myyntiin ja maahantuontiin liittyvästä välillisestä verosta. Taustalla on EU:n arvonlisäverodirektiivi (2006/112/EY), jonka mukaan yleisen verokannan on oltava vähintään 15 % ja alennetun verokannan vähintään 5 % (mahdollinen on myös nollaverokanta ja poikkeuksellisen alhainen verokanta). Suomessa on yleisen verokannan lisäksi käytössä seuraavat verokannat 14 % (elintarvikkeet), 10 % (mm. henkilökuljetukset, kirjat, lääkkeet ja majoituspalvelut), 0 % (mm. jäsenlehdet, diplomaattimyyni, vienti) sekä vapautus arvonlisäverosta (mm. terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, yleissivistävä koulutus, rahoitus- ja vakuutuspalvelut ja kiinteistöjen ja osakehuoneistojen myynti).

Arvonlisäverosääntelyn kytkeminen vaikuttavasti voimassa olevan ilmastolain suunnittelujärjestelmään olisi haasteellista. Jos ilmastolaissa säädettäisiin instrumenteista, joissa joillekin tavaroille tai palveluille asetettaisiin velvoittavia päästövähennystavoitteita (ns. budjetti), voisivat kytkeminen toteuttamisen mahdollisuudet kehittyä. Seuraavassa ei ole tarkasteltu arvonlisäverotusta.

6.9.5 Kiinteistöverotus

Kiinteistöverolaissa (654/1992) säädetään kiinteistöjen veroprosenteista (yleinen, asuinrakennus, rakentamaton, muu rakennus, eräät laitokset) ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetussa laissa (1142/2005) säädetään kiinteistöjen verotusarvoista (maapohja ja rakennus). Kiinteistöverolainsäädäntö ei sisällä säännöksiä, jotka olisivat ilmastoperusteisia. Kiinteistöverolainsäädäntöä ollaan uudistamassa ja hallituksen esitys tästä on tarkoitus antaa vuonna 2020. Julkisuudessa olleet ehdotukset eivät sisällä ilmastoperusteita kiinteistöverotusta koskien.

Kiinteistöveron määrästä eli kiinteistöveroprosenteista säädetään kiinteistöverolain 11–14 §:ssä ja kiinteistön verotusarvosta varojen arvostamislain 5 luvussa, johon viitataan kiinteistöverolain 15 §:ssä. Kiinteistön verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennusten osalta (arvostuslain 28 §). Sekä kiinteistöveroprosentteja että verotusarvoa koskevalla sääntelyllä voisi olla mahdollista jonkin verran vaikuttaa erityisesti rakennusten energiatehokkuuteen, lämmitystapaan sekä yhdyskuntarakenteen eheyteen ja sitä kautta ilmastomuutoksen hillitsemiseen. Kiinteistöveroprosentit voisi olla

mahdollista säätää erilaisiksi erilaisille rakennuksille niiden energiatehokkuuteen pohjautuen. Myös kiinteistöverosta määrääjäksi vapauttamisella kokonaan tai osittain voisi olla ohjausvaikutusta.¹⁰¹

Rakentamattomien rakennuspaikkojen erityisen sääntelyn ohella kiinteistöverotusta voisi olla mahdollista kehittää myös siten, että sillä ohjattaisiin ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyen yhdyskuntarakenteen eheyden näkökulmasta epätarkoituksenmukaista rakentamista. Maankäytön muutoksissa, jossa asemakaavoittamaton alue tulee viranomaispäätöksen (1. asemakaava, yleiskaavan mukainen rakentamismahdollisuus tai myönteinen suunnittelutarveratkaisu) johdosta rakentamiskelpoiseksi, voisi ajatella sovellettavan korkeampaa rakennuspaikan veroprosenttia. Sääntely tavoitteena voisi olla yhdyskuntarakenteen eheyden säilyttäminen, maankäytön muutoksen yleinen kompensoiminen ja julkiselle vallalle johtuvien yleisten velvoitteiden kompensointi.¹⁰² Keinon käyttöönotto voisi olla kunnan harkintavallassa samalla tavalla kuin rakentamattoman rakennuspaikan osalta on säädetty voimassa olevan lain 12 a §:ssä, mutta veroprosentin suuruudesta ja määrääjasta olisi säädettävä laissa.

Kiinteistöverolainsäädäntö	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Kiinteistöveroprosentit (11–14 §:t)	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollisuus ohjata rakennusten energiatehokkuutta veroprosenteilla	Kytkeminen ongelmallista.
Verotusarvo	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollisuus vaikuttaa verotusarvon kautta (vähennys tai korotus ilmasto-perusteisesti).	Kytkeminen ongelmallista.
Rakennetun rakennuspaikan määrällinen verotus (korkeampi veroprosentti)	Ei säännöksiä	Määräaikainen rakennetun rakennuspaikan verotus, kun maankäytön muutos, jossa asemakaavoittamaton alue tulee viranomaispäätöksellä rakentamiskelpoiseksi (1. asemakaava, yleiskaava tai suunnittelutarveratkaisu)	Kytkeminen ongelmallista.

Ilmastoperusteinen kiinteistöverotus edellyttäisi varsin yksityiskohtaista sääntelyä ja sen vaikuttavuus olisi välillistä. Eräänä lähtökohtana voisi olla rakennusten energiatodistusta koskeva sääntely (laki rakennusten energiatodistuksesta, 50/2013) ja maankäyttö- ja rakennuslain 117 g § sekä sen nojalla annettu alemman tasoinen sääntely. Määräaikaisen korkeamman kiinteistöveroprosentin vaikuttavuus olisi riippuvainen veroprosentin suuruudesta.

6.10 Kiinteistöt

Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta relevanttia kiinteistöihin liittyvää lainsäädäntöä ovat erityisesti kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 8, 9, ja 16 luku ja siihen liittyvä asetus maanmittauslaitoksen

¹⁰¹ Ks. esim. Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella, Ympäristöministeriön raporteja 22/2009; ja PEK-SELVITYS, Helsingin parhaat energiatehokkuuskäytännöt -työryhmän loppuraportti 21.9.2011.

¹⁰² Timosen selvityksessä samaa tematiikkaa on lähestytty erillisen rakentamisen maankäyttömaksun eli tosiasiaa erityisperusteisen veron näkökulmasta. Risto Timonen: Selvitys rakentamisen maankäyttömaksusta, Ympäristöministeriön julkaisuja 11/2020.

maksuista (1461/2019). Niin metsä- kuin peltoalueidenkin pirstoutunut maanomistus aiheuttaa vuosittain merkittäviä määriä tehokkuustappioita ja turhaa liikkumistarvetta. Suoalueilla taas pirstoutunut maanomistus ja maanomistajien erilaiset tavoitteet johtavat siihen, ettei hydrologista kokonaisuutta pystytä hallitsemaan kerralla turvetuotannon, metsätalouden, maatalouden, kosteikkoviljelyn tai luonnonsuojelun näkökulmasta. Kiinteistörakenteen kehittämällä voisi olla merkittäviä ilmastohyötyjä ja tästä näkökulmasta prosesseja olisi aiheellista edistää lisäämällä Maanmittauslaitoksen resursseja työhön, alentamalla taksoja ja mahdollisesti jopa keventämällä edellytyksiä toimitusten aloitukseen ja tekemiseen. Tarvittavat muutokset eivät edellytä nimenomaista kytkentää ilmastolakiin, mutta kiinteistörakenteen huoltoon voitaisiin kohdistaa myös ilmastopoliittisia varoja. Kiinteistörakenteen selkiyttämiseksi myös kiinteistöjen yhdistämisen olisi hyvä olla edullista.

Kiinteistöalan säännöksiin kuuluu lisäksi yksityisoikeudellisia suhteita koskevaa lainsäädäntöä, kuten lait asuinhuoneiston vuokrauksesta (481/1995) ja liikehuoneiston vuokrauksesta (482/1995), joilla ei ilmastoväittämiä lukuun ottamatta ole merkitystä hillinnässä. Lisäksi asuntorakentamisen tukeen ja lainoihin liittyvät laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2011), laki omistusasuntolainojen korkotuesta (1204/1993, aravalaki 1189/1993) ja laki omistusasuntolainojen valtiontakauksesta (204/1996). Näillä voidaan jossain määrin ohjata rakentamista haluttuun rakentamistapaan, mutta toisaalta suurin osa rakennuskannasta on vanhaa, mikä heikentää vaikuttavuutta.

6.11 Julkiset hankinnat

Julkisia hankintoja koskee seuraava ”yleinen hankintalainsäädäntö”: laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016)¹⁰³. Julkisia hankintoja säännellään myös ”erityisessä hankintalainsäädännössä”, joita ovat: laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011) sekä energiatehokkuuslain (1429/2014) 5 a luku (julkisten elinten hankinnat, L 1338/2016). Lisäksi laki liikenteen palveluista (320/2018) sääntele hankintamenettelyjä, jotka koskevat maantieliikennettä ja muuta raitieliikennettä kuin rautatieliikennettä (IV OSA, 3 luku).

Ilmasto- ja ympäristönäkökulmasta ”yleinen hankintalainsäädäntö” mahdollistaa jo nykyisellään erittäin hyvin ilmastomyönteiset julkiset hankinnat. Lakien tavoitesäännökset (2 §, L 1397/2016) sisältävät yleisen tavoitteen hankintojen toteuttamiseksi ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Lisäksi hankinnan kohteen kuvausten määritelmässä ja teknisissä eritelmissä ympäristönäkökohdat voidaan huomioida sekä edellyttää tiettyä merkkiä ympäristöominaisuuksien näytöksi (72 §, L 1397/2016). Hankinta voidaan myös jättää tekemättä sellaisen tarjoajan kanssa, joka ei ympäristövelvoitteiden mukainen (79 ja 81 §:t, L 1397/2016). Hankinnalle voidaan myös hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät muun ohessa ympäristönäkökohtiin (93 §, L 1397/2016). Lisäksi hankintayksikkö voi käyttää hankinnan kustannusten arvioimiseen tietyn edellytyksin elinkaarikustannuksia, jotka johtuvat ulkoisista ympäristövaikutuksista (95 §, L 1397/2016). Hankintasopimukseen voidaan niin ikään sisällyttää ympäristönäkökohtiin liittyviä ehtoja (98 §, L 1397/2016).

Kun yleisen hankintalainsäädäntö jo nykyisellään mahdollistaa ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen erittäin laajalti ja lainsäädäntö kattaa julkisen hankinta laaja-alaisesti, lainsäädännön kehittäminen ilmastönäkökulmasta voisi edetä toisaalta yleisiä tavoitteita kehittämällä ja toisaalta joitakin

¹⁰³ Sääntelyn taustalla on julkisista hankinnoista annettu direktiivi (2014/24/EU) ja direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (2014/25/EU).

hankintoja koskevan erityisen sääntelyn kautta. Luonnollisesti myös hankkijoiden velvoittaminen muin kuin lainsäädännöllisin keinoin, esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksiin¹⁰⁴ voi johtaa ilmastonäkökulmastakin hyvään lopputulokseen. Hankintalainsäädännön kytkeminen ilmastolakiin voisi olla mahdollista siten, että julkiselle vallalle, kunnat mukaan lukien asetettaisiin erityisiä velvollisuuksia ilmastolaissa itsessään.

Yleiset hankintalait	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
tavoitesäännökset	Ympäristönäkökohdat on pyrittävä ottamaan huomioon	Tavoitesäännöksen sanamuodon kehittäminen, niin että ilmastonäkökulma korostetummin esillä	Ilmastolakiin julkisille hankkijoille yleinen velvollisuus edistää
hankinnan kohde (mm. tekniset vaatimukset ja eritelmät)	Ympäristönäkökohdat mahdollista huomioida erittäin laaja-alaisesti	Sääntely ja muut politiikkatoimet velvoittavammaksi ympäristö- ja ilmastonäkökulmasta	
tarjoajille asetettavat vaatimukset	Mahdollisuus poissulkea, jos ei teknisiä valmiuksia Ympäristöasioiden hallinta- ja laadunvarmistus	Sääntely ja muut politiikkatoimet velvoittavammaksi ympäristö- ja ilmastonäkökulmasta	
kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous (halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras)	Mahdollisuus asettaa vertailuperusteita ilmastoperusteisesti	Sääntely ja muut politiikkatoimet velvoittavimmiksi	

Julkisilla hankinnoilla on mahdollista vaikuttaa sekä välittömästi että välillisesti ilmastomuutoksen hillintään. Ympäristömyötäisillä julkisilla hankinnoilla on jossakin määrin mahdollista vaikuttaa yleisemminkin saatavilla olevien tuotteiden ja palveluiden markkinoihin.

Lakiin ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa ja energiatehokkuuslain 5 a lukuun otetut energiatehokkuusvaatimukset ovat erityisiä ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksia sisältäviä julkisia toimijoita koskevia hankintasäännöstyöjä.

Energiatehokkuuslain 5 a luku velvoittaa keskushallintoviranomaisia, joiden on hankittava energiatehokkaita tuotteita, palveluja ja rakennuksia, jos se on mahdollista kustannustehokkuuden, taloudellisen toteutettavuuden, laajemman kestävyuden, teknisen soveltuvuuden sekä riittävän kilpailun kannalta (29 a §). Keskushallintoviranomaisella tarkoitetaan lain 3 §:n 17-kohdan mukaan kaikkia hallinnon yksikköjä, joiden toimivalta ulottuu koko valtion alueelle. Velvollisuus koskee vain julkisista hankinnoista annetun direktiivin 4 artiklassa säädettyjä kynnsarvoja (rakennusurakat 5 350 000 €, tavarat ja palvelut 139 000 €). Energiatehokkuuslain 29 d §:n mukaan keskushallintoviranomainen saa hankkia vain sellaisia rakennuksia ja tehdä uusia vuokrasopimuksia vain sellaisista rakennuksista,

¹⁰⁴ Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (Cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoista 13.6.2013.

jotka täyttävät maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 117 g §:n mukaiset energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset ja joille on laadittu rakennuksen energiatodistuksista annetun lain (50/2013) tai kumotun rakennuksen energiatehokkuudesta annetun lain (487/2007) mukainen voimassa oleva energiatodistus, jollei hankinnan tarkoituksena ole: 1) rakennuksen pitkälle menevä perusparannus tai purkaminen; 2) myydä rakennus käyttämättä sitä keskushallintoviranomaisen omiin tarkoituksiin; tai 3) säilyttää rakennus virallisesti suojeltuna osana ympäristöä tai sen erityisen arkkitehtonisen tai historiallisen arvon vuoksi.

Lakia ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa¹⁰⁵ sovelletaan tieliikenteeseen tarkoitettujen moottoriajoneuvojen ja tieliikenteeseen tarkoitettua moottoriajoneuvolla suoritettavien henkilöliikenteen kuljetuspalvelujen hankintoihin, jotka tehdään yleisen hankintalainsäädännön mukaisesti. Lain 3 §:n mukaan hankinnassa tulee ottaa huomioon ainakin seuraavat ajoneuvojen käytöstä aiheutuvat energia- ja ympäristövaikutukset: 1) energiankulutus; 2) hiilidioksidipäästöt; 3) typenoksidi-, hiilivety- ja hiukkaspäästöt. Lisäksi hankinnassa voidaan ottaa huomioon myös melu ja päästöjen paikalliset vaikutukset sekä muut ympäristövaikutukset. Energia- ja ympäristövaikutukset voidaan ottaa huomioon asettamalla hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa mainittuja vaikutuksia koskevia vähimmäisvaatimuksia osana hankinnan teknistä määrittelyä teknisen eritelmän tai määrittelyn muodossa (4 §). Vaatimusten asettamisessa voidaan käyttää myös hankintalain 72 §:n mukaisen ympäristömerkin kriteereitä. Jos energia- ja ympäristövaikutuksia ei ole tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa esitetty otettavina huomioon vähimmäisvaatimuksina, ne tulee ottaa huomioon kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteina. Mahdollista on myös vähimmäisvaatimusten ja vertailuperusteiden yhdistäminen (5 §).

Erityiset hankintäsäännökset	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
velvollisuus hankkia energiatehokkaita (energiatehokkuuslain 5 a luku)	Keskushallinnon hankittava energiatehokkaita tuotteita ja palveluita Direktiivin 4 artiklan mukaiset kynnysarvot	Velvoittavuuden ulottaminen koskemaan laaja-alaisemmin julkisia hankkijoita Kynnysarvojen mahdollinen alentaminen	Ei kytkentätarvetta
rakennusten hankinta (energiatehokkuuslain 29 d §)	Keskushallinnon rakennusten ja vuokrasopimusten täytettävä MRL 117 g §:n energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset (ei koske perusparannusta)	Vaatimustason nostaminen vähimmäisvaatimuksista Ulottaminen koskemaan perusparannusta	Ei kytkentätarvetta
ajoneuvohankinnat	Velvollisuus ottaa ympäristö- ja ilmastönäkökohdat huomioon	Soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös muuta kuin henkilöliikenteeseen käytettäviä ajoneuvoja sekä työkoneita	Ei kytkentätarvetta

¹⁰⁵ Lailla on pantu täytäntöön puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annettu direktiivi (2009/33/EY).

Erityisen hankintalainsäädännön vaikuttavuus on siinä mielessä välitöntä, että hankitun tuotteen ilmastovaikutus on välittömästi käyttöönoton jälkeen vähäisempi kuin tavanomaisen tuotteen. Erityissääntelyn kytkeminen ilmastolakiin ei näyttäisi tarpeelliselta.

6.12 Hallinto

6.12.1 Valtion hallinto

Valtion ylimmästä hallinnosta eli valtioneuvostosta ja ministeriöistä säädetään laissa valtioneuvostosta (175/2003) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Lain 1 §:ssä säädetään valtioneuvoston kansliasta, ministeriöistä. Niiden toimialoista ja yleisistä tehtävistä säädetään ohjesäännön 12–24 §:issä. Ilmastopolitiikkaa sääntelee ohjesäännön 21 §, jonka mukaan energiapolitiikka sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Ilmastopolitiikasta ei muulta osin ole säädetty valtioneuvostosta annetussa laissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministeriöitä koskevissa asetuksissa on säädetty ministeriöiden tehtävistä tarkemmin. Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (2 §:n 1 kohta, 1286/2015) ja valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1 §:n 32-kohta, 1024/2007) sisältävät nimenomaisen säännöksen ilmastotehtävistä. Muita ministeriöitä tai valtioneuvoston kansliaa koskevissa asetuksissa ei näyttäisi olevan nimenomaisesti säädetty ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tai siihen sopeutumiseen liittyvistä tehtävistä.

Ilmastolain 15 §:n mukaan kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot ilmastovuosikertomusta varten. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta ja maa- ja metsätalousministeriö vastaa sopeutumissuunnitelmasta. Ympäristöministeriö vastaa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta ja ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta. Ilmastolain 15 §:n 4 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden tarkempien säännösten antamiseksi. Tällaista asetusta ei kuitenkaan ole annettu.

Ilmastopolitiikan edelleen vakiinnuttamiseksi ja vahvistamiseksi voisi olla tarpeen sisällyttää säännöksiä sekä valtioneuvostosta annettuun lakiin että valtioneuvoston ohjesääntöön. Ilmastotehtävistä voitaisiin säätää laajemmin myös ministeriöistä annetuissa asetuksissa. Lisäksi voisi olla tarpeen säätää ja viestiä nykyistä selkeämmin valtion ylimmän hallinnon välisestä työnjaosta ilmastotehtävien osalta.

Laki valtioneuvostosta (ja asetukset)	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
valtioneuvoston yleis-tunnossa ratkaistavat asiat	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollista säätää joidenkin ilmastoon liittyvien asioiden ratkaisemista (osa ilmastolain mukaisia, osa muita)	Kytkeä ilmastolakiin nimenomaisesti viittaussäännöksellä joidenkin asioiden osalta
ministerivaliokunnat	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollista säätää erityisestä ilmastoministerivaliokunnasta valtioneuvoston ohjesäännössä	Mahdollista kytkeä ilmastolakiin viittaussäännöksellä

ministeriöt	Työnjaosta päätetään hallituskausittain hallituspuolueiden kesken Ministeriöitä koskevissa asetuksissa ilmastotehtävistä osittain	Mahdollista tarkentaa ilmastoasioiden työnjakoa valtioneuvoston ohjesäännössä ja säätää tarkemmin ilmastotehtävistä asetustasolla kunkin ministeriön osalta	Mahdollista kytkeä ilmastolakiin tai säätää siinä
--------------------	---	---	---

Nykyistä systemaattisempi ja tarkempi sääntely selkeyttäisi ilmastopolitiikan harjoittamisen kokonaisuutta ja lisäisi sen läpinäkyvyyttä kansalaisille. Samalla se voisi entisestään nostaa ilmastokysymysten painoarvoa. Joidenkin tehtävien kytkeminen ilmastolain mukaiseen päätöksentekoon voisi olla mahdollista nimenomaisella viittaussäännöksellä ilmastolain asianomaiseen säännökseen.

Valtioneuvostotasoon organisatoriset kysymykset voisivat edellyttää lähempää tarkastelua, mikäli ilmastolakiin sisällytettäisiin sitoviin budjetteihin liittyvää sääntelyä.

Valtion aluehallinnosta säädetään laissa aluehallintovirastoista (896/2009) ja laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-keskus, 897/2009). Ilmastolain mukaiseen järjestelmään valtion viranomaiset kytkeytyvät niitä koskevien yleisten velvollisuuksien kautta ja pääosa osa valtion aluehallinnon tehtävistä määräytyy erityislainsäädännön kautta. Aluehallintoviraston tehtäviin ei kuulu erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyviä suunnittelutehtäviä. Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa-asiat ovat oikeusharkintaisia lupatehtäviä, joiden osalta ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyvät asiat tulisivat ratkaistavaksi asianomaisen lupalainsäädännön aineellisoikeudellisen sääntelyn kautta. Aluehallintoviraston tehtävänä on ilmastonmuutokseen varautumiseen ja sopeutumiseen liittyen muun ohessa yleinen varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen sekä kuntien valmiussuunnittelun tukeminen (4 §:n 2 momentti). Varautumisella tarkoitetaan kaikkia niitä hallinnon ja elinkeinoelämän toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja selviytyminen kaikissa turvallisuustilanteissa.¹⁰⁶ Lain 4 §:n säännöstä voisi olla mahdollista kehittää siten, että siinä tuotaisiin nimenomaisesti esiin ilmastonmuutokseen varautuminen ja sopeutuminen. Tällainen säännös voisi olla myös kytkettävissä ilmastolain mukaiseen sopeutumis-suunnitteluun.

ELY-keskusten tehtävät liittyvät monilta osin ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja jonkin verran myös sen hillitsemiseen. Valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018) säädetään eri ELY-keskusten vastuualueista ja niiden toimialueista. Lain mukaan ELY-keskuksilla ei ole nimenomaisia ilmastotehtäviä, mutta 3 §:n 9-kohdan, jossa säädetään tehtäväksi muun ohessa ympäristönsuojelu, voidaan kattavan yleisesti myös ilmastonäkökulman. Lisäksi esimerkiksi liikenteeseen, maatalouteen, energiaan, alueiden käyttöön, rakentamisen ohjaukseen ja vesivarojen käyttöön kuuluviin tehtäviin voidaan katsoa liittyvän myös ilmastonäkökulman.

¹⁰⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi (HE 59/2009), 4 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

ELY-keskuslaki ja -asetus	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Toimiala ja tehtävät (3 §)	Ei erityisiä ilmastotehtäviä	Mahdollista säätää yleisesti ja erityisesti ELY-keskusten ilmastotehtävistä	Yleinen kytkentä ilmastolakiin nimenomaisesti mahdollinen
Alueellinen ilmastosuunnittelu	Ei säännöksiä	Mahdollista säätää alueellinen ilmastosuunnittelu (hillintä ja sopeutuminen) tehtäväksi	Mahdollista kytkeä ilmastolakiin viittaussäännöksellä, jos ilmastolaissa säädettäisiin alueellisesta suunnittelusta
AVI-laki (4 §)	Ei nimenomaisia säännöksiä	Varautuminen ja sopeutumisen suunnittelu nimenomaisesti lakiin	Kytkentä ilmastolain sopeutumissuunnitteluun

ELY-keskusten tehtäväkenttään kuuluu nykyisellään jo monia ilmastoon liittyviä tehtäviä ympäristönsuojelu ja -käyttöä koskevan erityislainsäädännön kautta (esimerkiksi maankäytön suunnittelu, liikenne ja ympäristönsuojelu sekä ympäristövaikutusten arviointi). ELY-keskusten ilmastotehtävien vaikuttavuus voi merkittävästi kasvaa vain tätä erityislainsäädäntöä uudistamalla siten, että ilmastot asiat olisivat nykyistä merkittävämmässä roolissa päätöksenteossa. Yleinen alueellinen ilmastosuunnittelu, joka sisältäisi sekä hillitsemiseen että sopeutumiseen liittyvän näkökulman, voisi tuottaa toisaalta sisältöä erityislainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon ja toisaalta olla osana yleisempää ilmastosuunnittelua, joka voisi kytkeytyä kuntien ja maakuntien ilmastosuunnitteluun. Aluehallintoviraston tehtävät ilmastomuutokseen varautumisen osalta voisivat liittyä yleisempään varautumisen suunnitteluun. Joka tapauksessa työjaon tulisi näiden viranomaisten osalta sekä maakuntien tehtävien osalta olla mahdollisimman selvä.

Julkisyhteisöjen taloudesta säädetään muun muassa seuraavissa laeissa: laki valtion talousarviosta (423/1988), laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014), laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja kirjanpitolaki (1336/1997). Julkisyhteisöjen taloudellisen sääntelyn kytkeminen muutoin kuin yleisesti ilmastolakiin olisi erittäin haasteellista. Jos ilmastolakiin sisällytettäisiin keinoja, joissa taloudelliset kysymykset tulisivat välittömästi esille, kytkemisen edellytykset voisivat jossakin määrin laajemmin mahdollistua. Yleisesti ilmastonäkökulma voisi sisältyä myös julkisyhteisöjen taloutta koskevaan sääntelyyn ja erityisesti ilmastonäkökulman tulisi perustellusti sisältyä jotenkin taloudellisia tukia sääntelevään lainsäädäntöön. Esimerkiksi lakiin valtion talousarviosta voitaisiin toiminta- ja taloussuunnittelua koskevaan 12 §:ään voitaisiin sisällyttää ministeriöille velvollisuus ottaa ilmastonäkökulma huomioon suunnittelussa. Lisäksi voitaisiin säätää yleisesti velvollisuudesta arvioida määrärahojen ilmastovaikutuksia. Kun ilmastolaki sisältää säännökset ilmastovuosikertomuksesta, ei olisi tarkoituksenmukaista säätää yleisessä hallituksen vuosikertomusta koskevassa säännöksessä (17 §) saman sisältöisestä kysymyksestä.

Laki valtion talousarvioista	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
toiminta- ja taloussuunnittelu (12 §)	Ei säännöksiä	Mahdollista olisi säätää, että suunnittelussa ilmastonäkökulma huomioitaisiin	Voisi olla kytkettävissä ilmastolakiin yleisesti

määrärahojen ilmasto-vaikutukset	Ei säännöksiä (käytännössä osittain toteutettu)	Olisi mahdollista säätää yleisesti velvollisuudesta arvioida määrärahojen ilmastovaikutuksia	Voisi olla kytkettävissä ilmastolakiin
---	---	--	--

Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) ja laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) sääntelevät alueiden kehittämistä ja siihen liittyen alueiden kehittämisen tukia. Näiden lakien uudistusehdotusten lausuntoaika päättyi 29.5.2020¹⁰⁷. Seuraavassa tarkastellaan sääntelyä uudistusehdotusten pohjalta. Aluekehittämislain tavoitesäännökseen (2 §) ja maakunnan liiton tehtäviä koskeviin säännöksiin (15 §) oltaisiin sisällytettävässä yleinen viittaus ilmastonmuutoksen hillintään. Maakunnan liiton tehtäviä koskevan säännöksen (15 §) mukaan maakunnan liitto koordinoisi muun ohessa ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevan suunnittelun yhteistyötä ja vastaisi suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevaan rahoituslain 6 § ei sisältäisi ilmastonmuutoksen hillitsemiseen tai siihen sopeutumiseen liittyviä edellytyksiä.

Ehdotukset aluekehittämislakiin ja rakennerahastolakiin	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
tavoitteet (2 §)	Ilmastonmuutoksen hillintä yleinen tavoite	Mahdollista olisi säätää nimenomaisesti myös ilmastotavoitteista	Voisi olla kytkettävissä ilmastolakiin yleisesti
maakunnan liiton tehtävät (15 §)	Yleinen ilmastonmuutoksen torjunnan koordinoititehtävä	Mahdollista säätää tarkemmin ja sisällyttää myös sopeutumisen yhteistyö	Maakunnan liittojen resurssointi ja asiantuntemus tulisi varmistaa
ohjelma (22 §)	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollista sisällyttää Ilmastonäkökulma ohjelmaan	Ohjelman valmisteluun osallistumisesta ei ehdotettu otettavaksi lakiin säännöksiä, vaan yleinen viittaus muuhun lainsäädäntöön (36 §)
tuen myöntämisedellytykset (rahoituslain 6 §)	Ei erityisiä säännöksiä	Voisi olla mahdollista säätää yleiseksi edellytykseksi ilmastoon liittyvä näkökulma yleisesti	

Aluekehittämislain 36 §:n säännöstä voitaisiin yleisesti ja myös ilmastonäkökulmasta kehittää siten, että siihen joko sisällytettäisiin nimenomainen viittaus suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan lakiin tai että aluekehittämislakiin otettaisiin säännökset ohjelman valmisteluun osallistumisesta. Tukien myöntämiseen liittyen olisi ilmastonäkökulmasta harkitseminen arvoista, olisiko mahdollista yleisesti säätää tuen myöntämisen ilmastomyötisyydestä, joko yleisenä edellytyksenä tai myöntämisen esteenä, vaikka tähän liittyvä tarkempi sääntely edellyttäisikin ilmastovaikutusarviointiin liittyvien menetelmien kehittämistä.

¹⁰⁷ Alueiden kehittämistä ja rakennerahastoja koskevan lainsäädännön uudistaminen, <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM035:00/2019>.

6.12.2 Kunnat ja maakunnat

Kunnat eivät ole nimenomaisesti voimassa olevan ilmastolain soveltamisalan piirissä (2 §), eikä ilmastolain 4 §:n mukainen yleinen velvollisuus edistää suunnitelmien toteutumista koske välittömästi kuntia. Tämän selvityksen 5 luvussa on esitetty eräitä ajatuksia kuntien ilmastolain mukaisten velvollisuuksien kehittämiseksi. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin mahdollisuuksia kytkeä ilmastolaki kuntalain (410/2015) mukaiseen toimintaan.

Kuntalaissa (410/2015) säädetään kuntien yleisistä tehtävistä ja niiden hallinnosta. Kunta-asioiden kytkeminen ilmastolakiin voisi olla mahdollista ainakin yleisten velvollisuuksien kautta, joka koskevat kunnan tehtäviä (7 §) ja kuntastrategiaa (37 §). Kunnan tehtäviin ilmastoasiat voisi liittää ilmastolain kautta siten, että kunnille säädettäisiin ilmastolaissa yleisiä ja erityisiä velvollisuuksia esimerkiksi suunnitteluun ja raportointiin liittyen. Nämä olisi mahdollista integroida kuntalain mukaiseen kuntien strategiseen suunnitteluun.

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Säännöksen 1 momentin 7-kohdan mukaan strategiassa tulee ottaa huomioon elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntalain 37 §:ää olisi mahdollista uudistaa siten, että sen 1 momenttiin otettaisiin esimerkiksi uusi 8-kohta, jossa säädettäisiin, että strategiassa tulee ottaa huomioon myös kunnan toiminnan kehittäminen ilmastomuutoksen hillitsemiseksi sekä ilmastomuutokseen varautumiseksi ja sopeutumiseksi. Kysymys olisi kunnan olemassa olevan tehtävän täsmentämisestä vastaamaan nykyhetken ja tulevaisuuden vaatimuksia. Kuntastrategian sisällön tarkempi määrittäminen voisi jäädä kuntien omien lähtökohtien ja tarpeiden mukaiseksi. Monet kunnat jo nykyisin ottavat ilmastoasioita huomioon strategisessa suunnittelussaan ja tulevaisuudessa niiden merkitys kunnan kehityksen ja tulevaisuuden kannalta näyttäisi edelleen kasvavan.

Kuntalain 115 §:n mukaan kunnan on toimintakertomuksessa esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoi-tuslaskelmasta. Kirjanpitolautekunnan kuntajaoston ympäristöasioiden kirjaamista ja esittämistä koskevan yleisohjeiden¹⁰⁸ mukaan toimintakertomukseen on syytä sisällyttää kuvaus niistä ympäristökysymyksistä, jotka vaikuttavat olennaisesti kunnan taloudelliseen tulokseen tai asemaan tai toiminnan kehitykseen. Toimintakertomuksessa olisi myös annettava olennaiset tiedot siitä, miten kunta huolehtii ympäristöasioista kirjanpitolaite (1336/1997) 3 a luvun 2 §:n (1376/2016) mukaisesti. Toimintakertomusta koskeva sääntely koskee luonnollisestikin varsin yleisesti ilmastokysymyksiä, mutta sitä ja siihen liittyvää ohjeistusta olisi mahdollista kehittää. Suuri joukko kuntia raportoi jo nykyisellään ympäristöasioiden kehityksestä kunnassa vapaaehtoisuuteen perustuen toimintakertomussääntelyä tarkemmin. Yleisesti voisi olla tarpeen uudistaa kuntalakia siten, että ilmastoasioita raportoinnista olisi sääntelyä osana muita ympäristöasioita lakitasolla.

¹⁰⁸ Ks. YLEISOHJE KUNNAN JA KUNTAYHTYMÄN TILINPÄÄTÖKSEN JA TOIMINTAKERTOMUKSEN LAATIMISESTA KIRJANPITOLAUTEKUNNAN KUNTAJAOSTO, Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019, s. 18. Ks. myös Yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä, KIRJANPITOLAUTEKUNNAN KUNTAJAOSTO, Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018.

Mitä pitemmälle meneviä velvollisuuksia kunnille asetettaisiin ilmastolain tai muun lainsäädännön nojalla, sitä keskeisemmäksi nousisi kysymys tällaisten tehtävien rahoittamisesta niin sanotun rahoitusperiaatteen mukaisesti (ks. myös 3.4.1).¹⁰⁹ Ei ole yksiselitteisen selvää, missä määrin esimerkiksi velvollisuudet, jotka koskisivat konkreettisia toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tai siihen sopeutumiseksi kunnan omassa toiminnassa, olisivat sellaisia uusia tehtäviä, joiden osalta tulisi noudattaa rahoitusperiaatetta. Kyse ei ainakaan olisi tavanomaisesta kuntien uudesta tehtävästä, joka koskee jotakin kansalaisille tarjottavaa palvelusta tai etuutta. Jos kunnille säädettäisiin sellaisia uusia ilmastomuutoksen hillitsemiseen tai siihen sopeutumiseen liittyviä raportointia koskevia tehtäviä, jotka tuottaisivat tietoa lähinnä vain valtion tarpeisiin ja edellyttäisivät merkittäviä kuntakohtaista resurssointia, voisi kyse olla rahoitusperiaatteen mukaisesti kunnille kompensoitavista tehtävistä. Jos taas tehtävät liittyisivät kunnan omiin ilmastomuutoksesta itsestään ja siihen liittyvistä riskeistä johtuviin päämääriin sen hillitsemiseksi tai siihen sopeutumiseksi, on kyseenalaista tulisiko rahoitusperiaate sovellettavaksi.

Kuntalain 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellä luvussa 4 kuvatulla tavalla oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Säännöksen 2 momentissa on kuvattu erilaisia osallistumisen muotoja. Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä on kuntalain 23 §:n mukaisesti oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Kuntalain 24 §:ssä säädetään kunnallisesta neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä, jonka järjestämisestä päättää valtuusto, mutta neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista voi tehdä kansanäänestysaloitteen (25 §). Kuntalain 26 §:ssä säädetään nuorisovaltuustosta, joka kunnanhallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Kuntalain osallistumisoikeuksia koskevat säännökset eivät sisällä erityisiä asiakysymyksiä, joita varten osallistumista olisi erityisesti järjestettävä. Tämä on ymmärrettävää, sillä kuntalaisten kannalta tärkeiden asioiden määrä on lähes rajaton. Ilmastoasiat voisivat kuitenkin olla sellainen asiaryhmä, joiden osalta voisi olla syytä kehittää kuntalain 5 lukuun sisältyviä osallistumissäännöksiä siten, että niitä koskisivat esimerkiksi jotkin erityiset menettelytavat tai oikeudet saada asia vireille. Esimerkiksi nuorisolla voisi olla erityinen oikeus saada asia vireille ja vireille saatetun asian käsittelyä voisivat koskea erityiset säännökset käsittelyaikaa ja osallistumisen muotoja koskien. Nuorison osalta voisi olla mahdollista kehittää myös kuntalain 26 §:ää siten, että nuorisoa olisi aina kuultava ilmastoasioissa.

Kuntalaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
kunnan tehtävät (7 §)	Ei erityisiä säännöksiä	Ilmastolaissa kunnille yleinen velvollisuus ja mahdollisesti erityisiä velvollisuuksia	Kuntien yleiset ja erityiset velvollisuudet ja perustuslain 121 § (huomioidava myös kuntalain 3 luvun säännökset) Kytkeä ilmastolakiin ilmastolain säännöksellä

¹⁰⁹ Kuntalain 12 §:ssä säädetään kuntatalousohjelmasta, joka liittyy kuntalain 11 §:ssä säädettyyn valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Kuntatalousohjelmaa koskevalla sääntelyllä on pyritty varmistamaan rahoitusperiaatteen noudattaminen. Käsite rahoitusperiaate sisällytettiin lakiin eduskuntakäsittelyn yhteydessä (ks. HaVM 55/2014). Ks. myös edeltä 3.4.1 luvusta perustuslailliset lähtökohdat.

ilmastosuunnittelu (kuntastrategia 37 §)	Ei säännöksiä	Mahdollista säätää, että kuntastrategiassa on huomioitava ilmastonäkökulma	Kytkenä ilmastolakiin viittaussäännöksellä yleisiin velvollisuuksiin
kunnan jäsenten osallistuminen (22 §), aloitteet (23 §) ja kansanäänestys (24–25 §:t) sekä nuorisovaltuusto (26 §)	Ei erityisiä ilmastosäännöksiä	Mahdollista säätää erityiset menettelytavat ilmastoasioille Mahdollista kehittää nuorison osallistumista ilmastoasioissa (omat foorumit nuorisolle ja nuorison kuulemisvelvollisuus)	

Kunnat ovat erittäin merkittävä julkisen vallan piiriin kuuluva toimija, jolla on mahdollisuus vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen merkittävästi sekä yleisessä toiminnassaan että sille erityisestä säädettyjen velvollisuuksien kautta. Kunnan ilmastotoiminnan vaikutukset ovat pääosin välillisiä, mutta osa niistä voi vaikuttaa myös välittömästi. Kunnat tekevät nykyisellään tärkeää ilmastotyötä, eikä ilmastokysymyksistä säätäminen kuntastrategiassa huomioon otettavana seikkana olisi kuntien tehtäviä merkittävästi lisäävä muutos. Suuressa joukossa kuntia kuntastrategiaan sisällytetään jo nykyisellään ilmastotavoitteita, jotka toimeenpannaan strategiaa toteutettaessa.¹¹⁰ Ilmastotavoitteiden sisällyttämisestä kuntastrategiaan on myös olemassa käytännön neuvoja ja ohjeita.¹¹¹

Kuntien velvollisuudesta olla jäsenenä maakuntien liitossa säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 26 §:ssä, maakuntajaosta sitä koskevassa laissa (1159/1997) ja edempänä käsitellyssä laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) säädetään maakuntien aluekehittämisestä.¹¹² Tehtävien kytkeminen ilmastolakiin edellyttäisi ilmastotavoitteiden ulottamista koskemaan myös maakuntien liittoja. Maankäyttö- ja rakennuslain kautta kytkenä on mahdollista toteuttaa maakuntakaavoitukseen liittyen.

6.12.3 Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVA-laki, 200/2005) sisältää yleisen velvollisuuden sisältää selvittää ympäristövaikutukset (3 §), tiettyjä suunnitelmia ja ohjelmia koskevan erityisen velvollisuuden (4 §) sekä harkintaan perustuvan velvollisuuden (5 §). Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun asetuksen (347/2005) 1 §:ssä (199/2016) lueteltu SOVA-lain 4 §:n mukaiset suunnitelmat ja ohjelmat (mm. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jättesuunnitelma ja maaseudun kehittämisohjelma) ja 5 §:ssä SOVA-lain 5 §:n mukaiset tarpeen harkinnassa huomioon otettavat tekijät.

¹¹⁰ Ks. esim. Harsunen, Ida: Kuntastrategia ja hyvä kuntatyö (2019) ja Tuusa, Ruusu: Ilmastotyö Tampereen kaupunkiseudulla, Kuntien ja seudun toimenpiteet sekä niiden toteutuksen rajoitteet (2013).

¹¹¹ Esim. Ilmastojohtamisen reseptikirja (Motiva ja Ympäristöministeriö, https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/ilmastujohtajat, 23.6.2020) ja Ilmastonmuutos ja kunnat, Opas kuntien ilmastotyön tueksi, Suomen kuntaliitto 2020.

¹¹² Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistuksessa säädettäisiin sote-maakunnista, joilla olisi vain sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä (ks. lakiluonnokset <https://soteuudistus.fi/lakiluonnos-15.6.2020>, 24.6.2020).

SOVA-lain yleinen tavoite (1 §) on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävä kehitystä. Käsite ympäristövaikutusten arviointi pitää yleisenä sisällään myös ilmastönäkökulman, mutta voitaisiin harkita, että ilmastomuutokseen liittyvät seikat nostettaisiin laissa selvemmin esiin. SOVA-lain 2 §:n määritelmäsäännöksen mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan suunnitelman tai ohjelman välitöntä ja välillistä vaikutusta Suomessa ja sen alueen ulkopuolella muun ohessa ilmastoon. Säännöstä olisi mahdollista kehittää siten, että ilmasto olisi määritelmässä omana kohtanaan (esimerkiksi ”ilmastoon ja sen muutoksen seurauksiin”). Vaikka ilmastolain 10 §:n 2 momentissa jo nyt viitataan SOVA-lakiin, olisi asetuksen 1 §:ää mahdollista kehittää siten, että siinä nimenomaisesti tuotaisiin esiin ilmastolain mukaiset suunnitelmat ja muut mahdolliset sen mukaiset ohjelmat sekä politiikkatoimet sellaisina, joita koskisi SOVA-lain 4 §:n mukainen velvollisuus. Lisäksi asetuksen 2 §:ää olisi mahdollista kehittää esimerkiksi siten, että sen 1 momentin 1-kohtaan lisättäisiin nimenomainen ilmastovaikutuksia koskeva alakohta ja 2-kohtaan uusi alakohta, joka sisältäisi vaikutukset ilmastoon ja merkityksen ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta.

SOVA-lain ja -asetuksen sääntely on yleisesti varsin niukkaa ja sitä olisi mahdollista täsmentää myös ilmastovaikutusten arvioinnin suhteen, jotta vaikutusarvioinnin sisältö tulisi selkeämmäksi erilaisia viranomaisten suunnitelmia ja ohjelmia laadittaessa. Kun ilmastolaki sisältää viittauksen SOVA-lakiin, ei lakien kytkemisen suhteen ole kehittämistarvetta.

SOVA-laki ja-asetus	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Arviointia edellyttävät suunnitelmat ja ohjelmat Harkintaperusteet	SOVA-asetuksen 1 ja 2 §:t	Ilmastovaikutuksen omaksi kohdaksi määritelmäsäännöksessä SOVA-asetuksen täsmentäminen	Kytkeä ilmastolain 10 §:ssä Erityinen merkitys kaikkien viranomaissuunniteluun

SOVA-lain osalta ilmastönäkökulman korostamisella olisi erityinen merkitys laaja-alaisesti eri viranomaisten erityislainsäädännön mukaisessa suunnittelussa ja sen lisäksi myös sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa, joista ei ole nimenomaista lainsäädäntöä. Ilmastolain kannalta SOVA-lailla on vaikuttavuutta muiden ympäristövaikutusten osalta ilmastolain mukaisessa suunnittelussa.

6.12.4 Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhteisöt ja kiinteistöt

Julkisyhteisöjen määräysvallassa on suuri joukko yhteisöjä, ja ne omistavat erittäin merkittävän määrän kiinteistöjä. Julkisen vallan omistajaohjauksella voidaan merkittävästi vaikuttaa näiden omistusten toimintaan ja käyttöön myös ilmastönäkökulmasta.

Osakeyhtiölaki (624/2006), osuuskuntalaki (421/2013), asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009) ja laki valtion liikelaitoksista (2062/2010) ovat keskeisimpiä liiketoimintaa harjoittavia yhteisöjä koskevista säädöksistä. Yksityisoikeudellisia toimijoita koskevien säädösten uudistaminen ilmastönäkökulmasta vaatisi laaja-alaista harkintaa, jossa myös muita yhteiskuntavastuuseen liittyviä kysymyksiä selvitettäisiin, eikä niiden kytkemisen edellytyksiä nykyisen kaltaiseen ilmastolakiin näyttäisi olevan.¹¹³ Sen

¹¹³ Ranskassa yli 500 henkilöä työllistävien yhteisöjen on laadittava raportti kasvihuonekaasupäästöistään, johon on liitettävä suunnitelma toimenpiteistä niiden vähentämisestä. Raportti tulee julkaista vähintään joka neljäs vuosi. Velvollisuudesta on säädetty Code de l'environnementin artiklassa L229-25.

sijaan julkisyhteisöjen liikelaitosten ja ehkä myös julkisyhteisöjen kokonaan omistamien yhtiöiden osalta ilmastolakikykentä voisi olla ainakin teoreettisesti mahdollinen siten, että niille asetettaisiin suoraan ilmastolaissa velvollisuuksia tai säädettäisiin, että julkisyhteisöillä olisi velvollisuuksia niiden ilmastomyötäisen toiminnan edistämiseksi. Vastavaan päämäärään voidaan osin päästä myös ei-lainsäädännöllisillä keinoilla, esimerkiksi periaatepäätöksillä.¹¹⁴ Lainsäädännössä asetetut velvollisuudet kaikkia julkisyhteisöjä koskien voisivat tästä huolimatta olla tarpeellisia.

Valtion omistamien kiinteistöjen luovuttamisesta säädetään toisaalta perustuslain 92 §:n 2 momentissa (731/1999) ja laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002). Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015) sisältää tarkempia säännöksiä valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ministeriön, valtion viraston tai laitoksen taikka valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston käyttöön ja valtion kiinteistövarallisuuden vuokraamisesta ulkopuolisille sekä valtion kiinteistövarallisuuden hallinnasta, hoidosta, käytöstä ja rekisteröinnistä. Kiinteistöjen luovuttamista koskevat yksityisoikeudellisesta näkökulmasta maakaari (540/1995) ja maanvuokralaki (258/1966).

Suurin osa valtion omistamasta maa- ja vesiomaisuudesta on Metsähallituksen hallinnassa. Metsähallituksesta, joka on valtion liikelaitos, säädetään laissa Metsähallituksesta (234/2016). Senaatti-kiinteistöt, joka on valtion liikelaitos, huolehtii valtion kiinteistöjen hallinnasta. Valtion omistaman kiinteän omaisuuden omistajaohjausta on mahdollista ilmastoperusteisesti ohjata valtion liikelaitoksia koskevan sääntelyn kautta.

¹¹⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös ”Vaurautta vastuullisella omistajuudella” (Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös, 8.4.2020) sisältää mm. velvollisuuden tunnistaa toiminnan ilmastovaikutukset sekä velvollisuuden raportoida ilmastomuutoksen liiketoimintavaikutuksista sekä asettamistaan ilmastotavoitteista ja tehdyistä toimenpiteistä (s. 10).

7 Ilmastonmuutokseen varautuminen ja sopeutuminen

7.1 Luvun käsittelytavasta ja rakenteesta

Seuraavassa on tarkasteltu lainsäädäntöä ilmastonmuutokseen varautumisen ja sopeutumisen kannalta. Lainsäädännön käsittelytapa on sama kuin edellisessäkin luvussa ja taulukon sarakerakenne on samanlainen. Suhteessa edellä olevaan hillitsemistä koskevaan esitykseen esitys on osittain suppeampi eli joitakin lakeja on jätetty taulukkomuotoisen tarkastelun ulkopuolelle. Varautumisen ja sopeutumisen osalta on huomattava, että tässä kiinnitetään lähinnä huomiota välittömiin ilmastonmuutoksen vaikutuksiin esimerkiksi sään ääri-ilmiöiden kautta. Välillisesti ilmastonmuutoksella voi olla toisentyypisiä, merkittäviäkin yhteiskunnallisia vaikutuksia, joihin tässä ei voida niiden aikavälin ja niihin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi ottaa kantaa.

7.2 Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentaminen

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sisältää säännökset alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä (kaavoitus) sekä rakentamista ja eräitä muita toimenpiteitä koskevan ennakkovalvontajärjestelmän aineellisoikeudellisesta ja menettelyä koskien. Tämän sääntelyn mukaisessa toiminnassa (suunnittelu ja luvat) voidaan merkittävästi varautua ilmastonmuutokseen ja tehdä ratkaisuja, joilla sopeudutaan muutokseen.

Sekä yleisiin että erityisiin tavoitesäännöksiin tulisi sisällyttää ilmastotavoitteet siten, että lain tavoitteena voisi olla yleisesti myös ilmastonmuutokseen varautuminen ja siihen sopeutuminen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa voitaisiin erityisten tavoitesäännösten yhteydessä myös viitata yleisesti ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän huomioon ottamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset	Ei erityisesti säädetty ilmastokysymyksistä: tavoitesäännökset (1, 5 ja 12 §:t) Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (9 §)	Tavoitesäännöksiin selkeästi ilmastonmuutokseen varautuminen ja siihen sopeutuminen	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti (ilmastolain yleinen viittaussäännös), maankäyttö- ja rakennuslakiin yleinen viittaus, että kaavoituksessa ja rakentamisessa otettava huomioon ilmastolain mukaiset tavoitteet ja suunnitelmat

Yleisten tavoitesäännösten vaikuttavuus on luonnollisestikin varsin abstraktina välillistä ja se toteutuu pitkällä aikajänteellä. Tässä huolimatta sääntelyllä on erittäin suuri merkitys koko järjestelmää ohjaavana.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat keskeinen instrumentti, jolla voidaan ohjata koko maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmää. Niiden osalta tulisi säätää nimenomaisesti ilmastotavoitteista yleisellä tasolla. Tavoitteet voitaisiin myös kytkeä erityisellä viittaussäännöksellä ilmastolain mukaiseen suunnitteluun. Kaavojen sisältövaatimuksissa voisi olla mahdollista tuoda esille nykyistä

laaja-alaisemmin ilmastonmuutoksen sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä. Kunkin kaavatason osalta olisi tarpeen täsmentää ilmastoon liittyviä sisältövaatimuksia tasolle sopivalla tasolla.

Vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa säädetään lain 9 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä (895/1999). Voimassa oleva sääntely ei sisällä erityistä mainintaa ilmastovaikutusten arvioinnista. Tällaisten säännösten sisällyttäminen maankäyttö- ja rakennuslakiin olisi ilmeisen tarpeellista.

Merialuesuunnitelmasta, joka laaditaan aluevesille ja talousvyöhykkeelle, säädetään lain 67 b §:ssä. Suunnittelussa on otettava huomioon eri käyttömuodot ja sen tarkoituksena on edistää muun muassa kestävä kehitystä ja kasvua. Sääntely ei sisällä erityisiä ilmastoperusteisia tavoitteita. Ilmastoperusteiden sisällyttäminen sääntelyyn voisi olla perusteltua myös varautumisen ja sopeutumisen näkökulmasta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (3 luku) (väällinen)	Aluerakenne, vaikutukset ympäristöhaittoihin, vaikuttavuus kaavojen kautta	Tavoitteita valmisteltaessa on otettava huomioon ilmastolain mukaiset tavoitteet ja suunnitelmat	Kytkentä ilmastolakiin nimenomaisesti, maankäyttö- ja rakennuslaissa
kaavajärjestelmä	Ei erityisesti säädetty ilmastokysymyksistä (kestävyys yleisesti)	Ilmastonmuutoksen sopeutumisnäkökulman sisällyttäminen sääntelyyn	Kytkentä yleisemmän sääntelyn kautta
vaikutusten selvittäminen(9 §) ja kaavoitusmenettely (8 luku)	En säännöksiä ilmastovaikutusten arvioinnista	Ilmastovaikutusten (hillitseminen ja sopeutuminen) osaksi vaikutusten arviointia	Ei kytkentätarvetta
merialuesuunnittelu (8 a luku)	Ei erityisiä säännöksiä	Lisäys huomioon otettaviin, ilmastonmuutoksen sopeutumista koskeva suunnittelu	Ei erityistä kytkentää.

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmässä vaikuttavuus on välillistä ja se voi tukea ilmastonmuutokseen sopeutumista lähinnä pitkällä aikajänteellä, mutta toisaalta suunnittelu voi myös joiltakin osin estää ilmastonmuutokseen varautumisen näkökulmasta haitallista kehitystä, jolloin vaikuttavuutta voi olla lyhyemmälläkin aikajänteellä.

Rakentamista ja muita toimenpiteitä koskeva sääntelyä voidaan jakaa rakentamisen yleisiin edellytyksiin ja lupia koskevaan sekä rakennustyön suorittamista koskevaan sääntelyyn.

Rakentamisen yleisistä edellytyksistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 17 luvussa, jossa säädetään muun ohessa rakennuspaikkaa koskevista vaatimuksista (116 §), rakentamiselle asetettavista yleisistä vaatimuksista (117 §) ja rakentamiselle asetettavista erityisistä vaatimuksista (117 a–k §:t). Rakennuspaikan soveltuvuutta asemakaava-alueen ulkopuolella harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa (116 §). Sekä rakennuspaikkaa koskevilla vaatimuksilla että rakentamiselle asetettavilla yleisillä ja erityisillä vaatimuksilla voidaan toteuttaa ilmastonmuutokseen varautumista ja sopeutumista.

Poikkeamista koskeva sääntely (23 luku) mahdollistaa poikkeamisen lain tai sen nojalla annetuista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai rajoituksista. Poikkeamisen rajoituksista säädetään 171 §:n 2 momentissa. Ilmastonäkökulmasta säännöstä olisi mahdollista uudistaa siten, ettei poikkeaminen saisi esimerkiksi merkittävästi vaarantaa ilmastonmuutokseen varautumisen kannalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Vastaavan tapainen sääntely saattaisi olla tarpeen myös suunnittelutarveratkaisua koskevan sääntelyn eli maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
rakentamisen yleiset edellytykset (17 luku)	Rakennuspaikkaa ja rakennusta koskevat yleiset vaatimukset	Yleisiin edellytyksiin nimenmääräisen säännös sopeutumisesta	Ei kytkeä ilmastolakiin, vaan yleisempien säännösten ja kaavoituksen kautta
suunnittelutarveratkaisu (137 §)	Rakentamisen sijoittumisen ohjaus	Yleinen negatiivisesti säädetty edellytys ilmastonäkökohdista	Ei kytkeä ilmastolakiin
poikkeaminen (23 luku)	Ei erityisiä säännöksiä	Yleinen negatiivisesti säädetty edellytys ilmastonäkökohdista	Ei kytkeä ilmastolakiin

Rakentamista koskevalla sääntelyllä voidaan vaikuttaa ilmastonmuutoksen varautumiseen ja siihen sopeutumiseen tehokkaimmin uudisrakentamista koskien.

7.3 Liikenne

Liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää ilmastonmuutoksen sopeutumiseen liittyen siten, että laissa viitattaisiin ilmatolain mukaisen sopeutumis suunnitteluun ja edellytettäisiin sen ottamista huomioon liikennejärjestelmäsuunnittelussa (esimerkiksi 15 b §). Lisäksi liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteita koskevia säännöksiä (15 a §) olisi mahdollista kehittää, vaikka yleisluontoiset ympäristö- ja energiatehokkuusilmaisut sisältävät myös sopeutumisnäkökulman.

Maanteiden ja ratojen suunnittelua koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää siten, että yleissuunnittelua koskevassa säännöksessä tuotaisiin esiin myös ilmastotavoitteet varautumiseen ja sopeutumiseen liittyen. Vastaavasti maankäyttö- ja rakennuslain katujen suunnittelua ja rakentamista koskeviin säännöksiin (85 §) olisi mahdollista sisällyttää nimenomaiset varautumista ja sopeutumista koskevat vaatimukset.

Maantielaki ja ratalaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
liikennejärjestelmäsuunnittelu (valtakunnallinen ja maakunnallinen)	Sisältää ympäristöhaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen sekä energiatehokkuuden huomioon otettavana seikkana	Voisi olla mahdollista kehittää ilmastonäkökulmasta ja kytkeä suunnittelu ilmastolakiin	Mahdollista kytkeä viitatussäännöksellä ilmatolain suunnittelujärjestelmään
maantie- ja ratasuunnittelu	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollista kehittää sääntelyä ilmastonäkökulmasta	

katusuunnitelu	Ei erityisiä säännöksiä	Mahdollista kehittää sääntelyä ilmastönäkökulmasta	
-----------------------	-------------------------	--	--

Liikenneinfrauunnittelua koskevan lainsäädännön kytkeminen ilmastolakiin edellyttäisi, että ilmastolain piirissä olisi nykyistä laajemmin sääntelyä, joka voisi vaikuttaa suunnitteluun ja rakentamiseen. Voimassa olevan ilmastolain viranomaisvaikutus koskee jo myös valtion liikenneviranomaisia, mutta ei vastaavasti kuntia tai maakuntia.

Ajoneuvoja koskee erittäin laaja-alainen sääntely, johon sisältyy ajoneuvoteknistä ja verotuksellista lainsäädäntöä. Ajoneuvoja koskevaa sääntelyyn ei liity välittömiä ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä. Liikennepolttoaineita ja liikenteen energialähteitä koskevalla muulla sääntelyllä ei ole sellaisia välittömiä liittymiä ilmastomuutokseen varautumiseen tai sopeutumiseen, että kytkeminen olisi tarkoituksenmukaista.

7.4 Energiantuotanto

Sähkömarkkinalaissa (588/2013) säädetään tehokkaan ja ympäristöllisesti kestävänsähkömarkkinan toiminnasta. Lakia on käsitelty aiemmin tässä raportissa ilmastomuutoksen hillinnän näkökulmasta.

Lain mukaan sähköverkko on suunniteltava ja rakennettava siten, että se täyttää sähköverkon käytön laatuvaatimukset, että sähköverkko ja sen palvelut toimivat luotettavasti ja varmasti kun niihin kohdistuu normaaleja odotettavissa olevia ilmastollisia, mekaanisia häiriöitä. Sähköverkon ja sen palveluiden tulee myös toimia mahdollisimman luotettavasti normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa. Sähköverkon tulee toimia myös yhteensopivasti sähköjärjestelmän kanssa ja sen tulee voida liittää yhteen toisen sähköverkon kanssa. Sähköverkkoon tulee voida liittää vaatimukset täyttäviä käyttöpaikkoja ja voimalaitoksia sekä verkonhaltijan tulee kyetä muutoinkin täyttämään sille kuuluvat sähkömarkkinalain alla annetut velvollisuudet (19 §). Verkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava sähköverkkoonsa kohdistuviin normaaliolojen häiriötilanteisiin, sähköjärjestelmässä ilmenevien sähkösaannin häiriöiden edellyttämien säännöstelytoimenpiteiden täytäntöönpanoon ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Verkonhaltijan on laadittava varautumissuunnitelma sekä osallistuttava tarpeellisessa laajuudessa huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun (28 §).

Sähkömarkkinalaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tavoitesäännös (1 §)	Lakiin saattaisi olla mahdollista lisätä viittaus ilmastolakiin ja sen nojalla annettaviin tavoitteisiin edistää ilmastomuutokseen varautumista ja sopeutumista	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti tavoitesäännöksen kautta
verkonhaltijan yleiset velvollisuudet (välillinen)	Verkon kehittämisvelvollisuus (19 §) Verkonhaltijan varautumissuunnitelma (28 §)	Säännöksissä saattaisi olla mahdollista nimenomaisesti huomioida ilmastolain tavoitteet koskien sopeutumista ja varautumista	Eriytynyt kytkeä ilmastolakiin mahdollinen

Sähkömarkkinalailla voidaan katsoa olevan välillistä ohjausvaikutusta ja merkitystä ilmastomuutoksen sopeutumisen ja varautumisen kannalta. Lain tavoitepykälää voisi olla tältä osin mahdollista

täsmentää tältä osin. Verkon kehittämisvelvollisuutta ja verkonhaltijan varautumissuunnitelmaa koskevilla säännöksissä tai niiden nojalla annetuissa säännöksissä saattaisi olla mahdollista nimenomaisesti huomioida ilmastolain tavoitteet koskien sopeutumista ja varautumista. On huomattava, että sähkömarkkinalainsäädäntö on tällä hetkellä monilta osin uudistettavana.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) säädetään poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömistä taloudellisista toiminnoista ja niihin liittyvistä teknisten järjestelmien turvaamisesta (huoltovarmuus).

Huoltovarmuuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
lain tarkoitus ja tavoitteet (välillinen)	1 § (tarkoitus)	Ilmastonmuutoksen aiheuttaman ilmiön katsominen lainkohdassa tarkoitetuksi poikkeusoloksi	Kytkentä ilmastolakiin yleisesti lain tarkoituksäännöksen kautta

Voisi olla ajateltavissa, että ilmastonmuutoksen aiheuttama ilmiö katsottaisiin lainkohdassa tarkoitetuksi poikkeusoloksi. Tästä voisi olla mahdollista erikseen säätää ja kytkeä huoltovarmuuslaki tätä kautta ilmastolakiin varautumisen näkökulmasta.

Sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetussa laissa (117/2011) säädetään sähkön toimitusvarmuuden turvaamisen edellytyksistä sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavan tehoreservin ylläpidosta Suomen sähköjärjestelmässä. Lain tarkoituksena on järjestää tehoreservijärjestelmä siten, että siihen valikoituu parhaimmat kohteet taloudellisesti, suunnitelmallisesti ja mahdollisimman tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena myös ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Energiaviraston tehtävänä on määrittää tarvittavan tehoreservin määrä vähintään neljän vuoden välein. Tehoreservin määrä tulee mitoittaa siten, että se edistää hyvän sähköntoimitusvarmuuden tason ylläpitämistä sähkönkulutuksen huippujen ja sähköntuotannon häiriöiden aikana (4 §).

Tehoreservilaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tarkoitussäännös (1 §)	Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja varautuminen olisi mahdollista huomioida nimenomaisesti tarkoitussäännöksessä	Kytkentä ilmastolakiin yleisesti lain tarkoituksäännöksen kautta
toimet tehoreservin ylläpitämiseksi (välitön)	Tehoreservin tarpeen määrittäminen (4 §)	Säännöksessä olisi mahdollista nimenomaisesti mainita ilmastoon muutokseen sopeutuminen ja varautuminen osana tehoreservin määrittästä	Eriyinen kytkentä ilmastolakiin mahdollinen

Tehoreservin merkitys kasvaa tulevaisuudessa ilmastonmuutoksen tuomien ääri-ilmiöiden todennäköisesti lisääntyessä ja mahdollisesti aiheuttaessa haasteita sähkön toimitusvarmuudelle. Lain tarkoitussäännöksessä tunnistetaan ympäristönäkökohdat. Lakia saattaisi kuitenkin vielä tältä osin, samoin tehoreservin määrittästä koskevan säännöksen osalta olla mahdollista täsmentää ja kytkeä laki näiden säännösten kautta nimenomaisesti ilmastolakiin.

7.5 Vesilainsäädäntö

Vesilaissa (587/2011) säädetään vesivarojen ja vesiympäristön käytön edistämisestä, järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta kestäväällä tavalla. Vesilakia sovelletaan vesitalousasioihin. Lain tavoitesäännöksessä säädetään vesivarojen ja vesiympäristön käytöstä niin, että se on yhteiskunnallisesti ja ekologisesti kestävä. Lain tavoitteena on myös ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön tilasta aiheutuvia haittoja. Lakia olisi kuitenkin mahdollisuus kehittää siten, että ilmastolain tavoitteet kytetään lain tavoite- ja soveltamissäännöksiin.

Vesilaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välilinen)	Tavoitesäännös (1 §) Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §)	Säännöksiin olisi mahdollista lisätä viittaukset ilmastolain tavoitteista ja ilmastomuutoksen varautumisen ja sopeutumisen edistämisestä	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti tavoite- ja soveltamisalasäännösten kautta

Vesilailla ohjataan vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä, joten lain ohjaukeinoilla voidaan vaikuttaa ilmastomuutokseen varautumiseen, esim. ojitushankkeiden (5 luku) ohjauksen kautta ja sopeutumiseen esim. veden säännötelyä (7 luku) koskevan ohjauksen kautta. Vesivoiman tuotantomahdollisuuksien voitaneen ajatella kasvavan sademäärien lisääntyessä ja vesivoimalla on suuri merkitys sähköjärjestelmän tasapainottamisessa sen säädettävyyden ansiosta. Tämä merkitys kasvaa entisestään tulevaisuudessa sääriippuvaisen tuuli- ja aurinkovoiman tuotannon kasvun myötä. Laki voisi olla mahdollista kytkeä ilmastolakiin ja korostaa nimenomaisesti sen roolia ilmastomuutokseen sopeutumisessa ja varautumisessa.

Tulvariskien hallinnasta annetussa laissa (620/2010) säädetään tulvariskien hallinnan järjestämisestä. Lain tarkoituksena on vähentää tulvariskejä, ehkäistä ja lieventää tulvista aiheutuvia vahingollisia seurauksia ja edistää varautumista tulviin. Lain tarkoituksena on myös sovittaa yhteen tulvariskien hallintaa ja vesistöalueiden muuta hoitoa, ottaen huomioon vesivarojen kestävä käytön ja suojelun tarpeet. Laissa säädetään siitä, että jos vesistöalueella on nimetty yksi tai useampi merkittävä tulvariskialue, on silloin laadittava tulvariskien hallintasuunnitelma (10 §). Tulvariskien hallinnan tavoitteena on vähentää tulvien vahingollisia seurauksia ja pyrittävä hallinnassa siihen, että tulvien aiheuttamat vahingot jäävät mahdollisimman vähäisiksi (11 §). Laissa säädetään myös hulevesitulvariskien hallinnan suunnittelusta (19 §). Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolakiin säätämällä lain tarkoituksäännökseen viittaus ilmastolain tavoitteisiin koskien ilmastomuutokseen sopeutumista ja varautumista ja asettamalla tulvariskien hallintaa koskevaan sääntelyyn vaatimus huomioida ilmastomuutoksen tuomat riskit tulvahallinnan näkökulmasta.

Tulvariskilaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välilinen)	Tarkoitussäännös (1 §)	Lakiin olisi mahdollista lisätä viittaus ilmastolakiin ja sen nojalla annettaviin tavoitteisiin edistää ilmastomuutokseen varautumista ja sopeutumista	Kytkeä ilmastolakiin yleisesti lain tarkoituksäännöksen kautta
tulvariskien hallintaa koskeva sääntely (välillinen)	Tulvariskien hallintasuunnitelma (10 §) Tulvariskien hallinnan tavoitteet (11 §)	Tulvariskien hallintasuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn olisi mahdollista lisätä vaatimus ottaa huomioon ilmastomuutoksen	Eriytynyt kytkeä ilmastolakiin mahdollinen

	Hulevesitulvariskien hallinnan suunnittelu (19 §)	tuomat olosuhdemuutokset osana tulvariskien hallintaa	
--	---	---	--

Tulvariskien hallinnasta annetulla lailla on ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja varautumisen näkökulmasta pidempiaikaista välillistä ohjausvaikutusta ja se on tärkeä säädös, ottaen huomioon ilmastonmuutoksen mukanaan tuoman (ennustetun) sään ääri-ilmiöiden, kuten tulvien lisääntymisen ja voimistumisen. Laissa ei kuitenkaan tällä hetkellä viitata ilmastonmuutokseen terminä. Lain kytke-misellä ilmastolakiin ja näin huomioimalla kasvavan tulvariskin, voitaisiin ohjata viranomaisten tulvariskien suunnittelua entistä kattavammin ja mahdollisesti parantaa hallintasuunnitelmien katta-vuutta ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja varautumisen näkökulmasta.

Patoturvallisuuslaissa (494/2009) säädetään turvallisten patojen rakentamisesta, kunnossapidosta ja käytöstä sekä padoille aiheutuvan vahingonvaaran vähentämisestä. Padon omistajan on padon raken-tamista koskevassa lupahakemuksessa selostettava tarpeellisissa määrin padosta aiheutuvaa vahin-gonvaaraa ja sen vaikutusta mitoitusterusteisiin (9 §). Lailla on merkitystä ilmastonmuutoksen so-peutumisen kannalta ja sitä olisi mahdollisuus kehittää erityisesti sen tavoitesäännöksen kautta.

Patoturvalli-suuslaki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
tavoitesään-nös (välilli-nen)	Tavoitesäännös (1 §)	Lakiin olisi mahdollista lisätä viittaus ilmastolakiin ja sen no-jalla annettaviin tavoitteisiin edistää ilmastonmuutokseen so-peutumista	Kytkentä ilmastolakiin yleisesti lain tavoite-säännöksen kautta

Patoturvallisuuslaki on ilmastonmuutoksen sopeutumisen kannalta tärkeä säädös. Lain tavoitteeseen olisi mahdollista säätää viittaus ilmastolakiin sekä ilmastonmuutoksen sopeutumiseen, joka ohjaisi patoturvallisuuden kehittämistä ottaen huomioon ilmastonmuutokseen sopeutumisen entistä katta-vammin.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 13 a luvussa on annettu hulevesiä koskevat erityissäännök-set. Hulevesien hallinnan yleisenä tavoitteena on kehittää hulevesien suunnitelmallista hallintaa eri-tyisesti asemakaava-alueella, imeyttää ja viivyyttää hulevesiä niiden kerääntymispaikalla, ehkäistä hu-levesistä ympäristölle ja kiinteistölle aiheutuvia haittoja ja vahinkoja, ottaen huomioon myös ilmaston muuttuminen pitkällä aikavälillä ja edistää luopumista hulevesien johtamisesta viemäriin (103 c §). Lukua olisi ilmastonmuutokseen varautumisen ja sopeutumisen näkökulmasta mahdollista kehittää kytkemällä se ilmastolakiin yleisiä hulevesien hallinnan tavoitteita koskevan säännöksen kautta.

MRL-huleve-det	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
hulevesiä kos-kevat erityiset säännökset (vä-lillinen)	Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet (103 c §)	Lakiin olisi mahdollista lisätä viittaus ilmastolakiin ja sen no-jalla annettaviin tavoitteisiin edistää ilmastonmuutokseen so-peutumista ja varautumista	Eriytynyt kytkentä il-mastolakiin mahdollinen

Hulevesiä koskevilla maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä on välillistä ohjausvaikutusta ja mer-kitystä ilmastonmuutoksen sopeutumisen kannalta. Lain hulevesiä koskevan sääntelyn yleisiin tavoit-

teisiin olisi mahdollista kytkeä ilmastolain tavoitteet koskien ilmastomuutoksen sopeutumista. Kytkemisellä ohjattaisiin hulevesien hallintaa entistä tarkemmin myös ilmastomuutoksen sopeutumisen kannalta. On kuitenkin huomattava, että jo voimassa olevassa lainkohdassa otetaan huomioon ilmastomuuttuminen pitkällä aikavälillä.

Vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (714/2015) säädetään valtionavustusten myöntämisestä vesistön ja muiden pintavesien sekä vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantaviin sekä tulva- tai kuivuusriskiä vähentäviin hankkeisiin. Viranomainen voi myöntää avustusta hankkeeseen, jos sen tarkoituksena on edistää vesistön kestäväää käyttöä, pintavesien hyvän tilan saavuttamista, vähentää tulvimisesta tai kuivuudesta aiheutuvaa vaaraa, edistää kalan kulkua ja kalakantojen lisääntymistä, edistää vesiluonnon monimuotoisuutta, vähentää vesistöön jääneiden rakenteiden vaaraa tai vesistön tilan edunmenetystä korjaaviin hankkeisiin (4 §).

Asetus vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
asetuksen tavoite (välillinen)	-	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkentätarvetta
avustettavat hankkeet (välitön)	Avustettavat hankkeet (4 §)	Avustettavia hankkeita koskevaan sääntelyyn olisi mahdollista lisätä viittaus ilmastolain tavoitteisiin ilmastomuutoksen sopeutumisesta	Erityinen kytkentä ilmastolakiin mahdollinen

Asetuksella voidaan nähdä olevan pidempiaikaista välillistä ohjausvaikutusta ilmastomuutoksen sopeutumisen ja varautumisen kannalta. Olisi mahdollista, että avustuksen myöntämisen perusteissa tulisi ottaa ilmastolain tavoitteet nimenomaisesti huomioon – kuitenkin jo voimassa olevan säännöksen perusteella myönnetään avustusta hankkeisiin, jotka vähentävät tulvimisesta, kuivuudesta ja muista epätavallisista vesioiloista aiheutuvaa vaaraa. Tässä mielessä ilmastomuutokseen varautumisen ja sopeutumisen näkökulmat ovat jo esillä ja kytkennän hyöty voitaneen katsoa rajalliseksi.

Vesihuoltolaissa (119/2001) säädetään vesihuollon turvaamisesta ja terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukaisesta viemäroinnistä. Lain mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoaan alueella yhdyskuntakehitystä vastaavasti ja yhteistyössä asianomaisten vesihuoltolaitosten ja muiden kuntien kanssa sekä osallistua vesihuollon yleissuunnitteluun (5 §). Laissa asetetaan kiinteistön omistajalle tai haltijalle vastuu kiinteistönsä vesihuollosta ja jos suurehkon asukasjoukon tarve sitä vaatii, niin kunnan tulee huolehtia vesilaitoksen perustamisesta (6 §). Lain mukaan vesihuoltolaitos huolehtii toiminta-alueellaan vesihuollosta yhdyskuntatarpeita vastaavasti (9 §). Kunta voi myös päättää, että vesihuoltolaitos huolehtii huleveden viemäroinnistä yhdyskuntakehityksen tarpeiden mukaisesti (17 a §) Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolakiin sen tavoitesäännöksen sekä vesihuollon ja huleveden viemäroinnin kehittämisen ja järjestämisen säännösten kautta.

Vesihuolto-laki	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tavoitesäännös (1 §)	Lakiin olisi mahdollista säätää viittaus ilmastolakiin ja sen nojalla annettaviin tavoitteisiin edistää ilmastomuutokseen varautumista ja sopeutumista	Kytkentä ilmastolakiin yleisesti tavoitesäännöksen kautta
vesihuollon kehittäminen ja järjestäminen (välillinen)	Vesihuollon yleinen kehittäminen (5 §) Vesihuollon järjestäminen (6 §) Vesihuollosta huolehtiminen (9 §)	Vesihuollon kehittämistä, järjestämistä ja huolehtimista koskeviin säännöksiin olisi mahdollista säätää viittaus ilmastolakiin ja ottaa huomioon ilmastolain tavoitteet vesihuollon suunnitelmissa	Erityinen kytkentä ilmastolakiin mahdollinen
huleveden viemäröinnin järjestäminen ja hoitaminen (välillinen)	Huleveden viemäröinnin järjestäminen (17 a §)	Huleveden viemäröintiä koskeva säännökseen olisi mahdollista säätää viittaus ilmastolain tavoitteista ja ilmastomuutokseen sopeutumisesta	Erityinen kytkentä ilmastolakiin mahdollinen

Vesihuoltolailla voidaan katsoa ilmastomuutoksen sopeutumisen kannalta olevan ohjausvaikutusta erityisesti vesihuollon ja huleveden viemäröintiä koskevien säännösten kautta, ottaen huomioon ilmastomuutoksen tuomat ennustetut riskit ääri-ilmiöiden lisääntymiselle (erit. vesi- ja tulvailmiöt). Lailla voidaan katsoa olevan myös ilmastomuutoksen varautumisen kannalta ohjausvaikutusta, koska se ohjaa vesihuollon suunnittelua. Laki olisi mahdollista kytkeä ilmastolakiin yllä olevan mukaisesti.

Vesihuollon tukemisesta annetussa laissa (686/2004) säädetään vesihuollon tukemisesta valtion talousarviossa tätä varten myönnettävillä määrärahoilla. Lain mukaisen vesihuoltotoimenpiteen tukemisen edellytyksenä on, että sen toteuttaminen on taloudellisista, terveydellisistä, ympäristönsuojellullisista tai niihin verrattavista syistä tarpeellista. Toimenpidettä varten tulee olla laadittuna suunnitelma ja otettuna huomioon jätevesien käsittely ja se, että toimenpiteen kustannukset ovat kohtuulliset hyötyihin verrattuna (4 §).

Laki vesihuollon tukemisesta	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	-	Tukemisen yleisiin edellytyksiin voisi olla mahdollista lisätä viittaus ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin	Erityinen kytkentä ilmastolakiin mahdollinen

Vesihuollon tukemisesta annetulla lailla voidaan katsoa olevan merkitystä ilmastomuutoksen sopeutumisen ja varautumisen kannalta. Lain mukaiset tukemisen edellytykset saattaisi olla mahdollista kytkeä ilmastolakiin.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004), vesienhoidon järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1040/2006) sekä merenhoidon järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (980/2011) säädetään vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä, siihen liittyvästä selvitys- ja yhteistoiminnasta sekä osallistumisesta vesien- ja merienhoitoalueisiin.

Lain mukaan vesienhoitoalueelle on laadittava vesienhoitosuunnitelma, jossa esitetään tiedot vesienhoitoalueesta, alueen vesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelusta, luokittelusta ja ympäristötavoitteista, suunnitelman muutokset verrattuna aiempiin suunnitelmiin, toteutetut toimenpiteet ja arvio poikkeuksellisten olosuhteiden vaikutuksista, arvio ympäristötavoitteiden saavuttamisesta ja selvitys vaihtoehtojen valinnasta sekä selvitys valmistelun aikana esitetystä kannanotoista ja valtioiden välisistä neuvotteluista sekä siitä, miten ne ovat vaikuttaneet suunnitelman sisältöön ja vaihtoehtojen valintaan (11 §). Lain mukaan vesienhoitoalueelle laaditaan toimenpideohjelma, vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Siinä on esitettävä vesienhoidon perustoimenpiteet, kuten vesiä ja ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön vaatimukset, vesienhoidon täydentävät toimenpiteet, kuten hallinnolliset ja taloudelliset keinot, toimenpiteet poikkeuksellisten tilanteiden varalle, vaihtoehtoisten toimenpiteiden yhdistelmät sekä yhteenveto tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaisissa tulvariskien hallintasuunnitelmissa esitetystä toimenpideohjelmassa tarkoitettua aluetta koskevista toimenpiteistä sekä selvitys niiden vaikutuksista vesienhoidon ympäristötavoitteisiin (12 §).

Vesienhoitolaki ja asetukset	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
yleiset säännökset (välillinen)	Tarkoitussäännös (1 §)	Lakiin saattaisi olla mahdollista lisätä viittaus ilmastolakiin ja sen nojalla annettaviin tavoitteisiin koskien ilmastonmuutokseen sopeutumista ja sopeutumista ja varautumista	Yleinen kytkentä ilmastolakiin saattaisi olla mahdollinen
vesienhoitosuunnitelma ja toimenpideohjelma (välillinen)	Vesienhoitosuunnitelma (11 §) Toimenpideohjelma (12 §)	Ei kehittämistarvetta	Ei kytkentätarvetta
ympäristötavoitteet vesienhoitosuunnitelmassa (välillinen)	Ympäristötavoitteet vesienhoidon suunnitelmassa (21 §)	Ei kytkentätarvetta	Ei kytkentätarvetta

Vesienhoitolainsäädännöllä voidaan katsoa olevan itsenäistä merkitystä myös ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja varautumisen kannalta. Lainsäädäntö on direktiiviperusteista ja esim. hoitosuunnitelmien laadinta tapahtuu pitkälti viranomaisohjeistuksen perusteella. Laki saattaisi kuitenkin olla mahdollista kytkeä ilmastolakiin. On huomioitava, että lain mukainen suunnittelukehys mahdollistaa kuitenkin jo nykyään ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja varautumisen näkökulmasta relevanttien tekijöiden huomioimisen vesienhoidon suunnittelussa.

7.6 Metsävarat ja luonto

7.6.1 Metsätalous ja talousmetsät

Metsän sopeutuminen ilmastonmuutokseen on merkittävässä määrin kiinni metsän terveydestä ja hyvinvoinnista sekä metsän tuhonkestävyydestä, johon vaikuttavat muun muassa metsän ikä ja puulajisto. Metsän kannalta haitallisia saattavat olla ainakin sään ääri-ilmiöt (tulvat, kuivuus, myrskyt).

Ilmastonmuutoksesta voi myös seurata tiettyjen kasvintuhoojien, esimerkiksi havununnan ja kirjanpajajan yleistymistä.

Sopeutumiseen vaikuttaa laki metsätuhojen torjunnasta (1087/2013), jossa on säännöksiä mm. puutavaran varastoinnista ja Metsäkeskuksen valtuuksista poikkeuksellisissa tilanteissa. Relevanssia voi olla myös lailla kasvinterveyden suojelemisesta, taimiaineistolaililla ja lailla metsänviljelyaineiston kaupasta. Metsätuhojen torjuntalain päivämääriä, jolloin kaadettu puu on viimeistään poistettava metsästä, voidaan päivittää lämpenemisen myötä eikä erityistä tarvetta ilmastolakikytkennälle ole.

Metsälain sääntely uudistamisvelvollisuudesta ja uudistamisilmoituksista on ylätasolla toimiva. Ilmastonmuutoksen edetessä esimerkiksi sallittujen puulajien valikoimaa pystytään päivittämään, mutta edellä luvussa 6.6 kuvatulla tavalla ilman erityisiä toimia metsäalan staattinen kysyntätilanne ohjaa rationaalisen metsätalouden harjoittajan toimia vallitsevaa tilannetta säilyttävään suuntaan, vaikka sopeutuminen ilmaston lämpenemiseen saattaisikin edellyttää toimintatapojen muuttamista. Pakksopeuttaminen (esim. jonkin tietyn puulajin metsän perustaminen tietylle alueelle joko metsälain tai maankäytön suunnittelujärjestelmän kautta) ei olisi oikeudellisesti ongelmattonta, joten ensisijaiseksi toimintavälineeksi jäisi metsätalouden tukijärjestelmä.

Kemera-lailla voidaan edistää ilmastonmuutokseen liittyvien riskien näkökulmasta mahdollisimman resilienttiä toimintaa, esimerkiksi sekametsäisyyden lisäämistä. Nimenomainen kytkentä ilmastolakiin ei kuitenkaan ole tarpeen, sillä metsätalouden tukijärjestelmä ei nykyisellään juuri sisällä harkinanvaraisia elementtejä.

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Kemera-laki	Tuetaan mm. jaksollisen kasvatuksen taimikonhoitoa, terveyslannoitusta ym., tarkemmat ehdot määritelty asetuksella ja Tapion hyvän metsänhoidon suosituksissa.	Mahdollisuus tukien tarkempia ehtoja muokkaamalla edistää mm. sekametsäisyyttä, eri-ikäisyyttä ja valunnan viivyttämistä. Sekametsäisyys vähentää riskejä pelkkään kuusen kasvatukseen verrattuna ja valunnan viivyttäminen vähentää tulvia.	Ei kytkentätarvetta.

Sopeutuminen on metsätaloudessa osin myös hillintäkysymys, sillä ilmastonmuutoksen myötä metsien kasvu saattaa nopeutua, jos vain kasvukunto säilyy.

7.6.2 Luonnonsuojelu

Ilmaston muuttuminen muuttaa vähittäin luontoa sekä suojelualueilla että niiden ulkopuolella luonnon luontaisten sopeutumismekanismien kautta (lajien sopeutuminen, siirtyminen tai häviäminen). Ilmaston lämpeneminen tuonee Suomeen uutta lajistoa ja vaikuttaa nykyisten lajien kantoihin. Lajien levinneisyyden muutokset tullevat siis aiheuttamaan pitkäaikaisia muutoksia luontoon. Tehokainta varautumista tähän lienee luonnon tilan ja lajien esiintymisen seuraaminen ja tarvittaessa puuttuminen tilanteeseen. Suojelualueiden näkökulmasta kyse on myös riittävän suojelualueverkoston takaamisesta tai muutoin sen varmistamisesta, että luonnolla (väistyvällä lajistolla) on tilaa sopeutua muutoksiin.

Metsän ja luonnon suojelussa ilmastonmuutos voi muuttaa lajien elinolosuhteista ja siten lisätä tarvetta tehdä aktiivisia suojelutoimia luonnonsuojelualueilla niiden ominaispiirteiden säilyttämiseksi eli suojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia saatetaan joutua kehittämään tai alueen vesitasetta voidaan ihmistoimin hallita. Toisaalta vaikka ilmastonmuutos on makrotasolla osin ihmisenkin aiheuttamaa, mikrotason muutokset suojelualan luonnossa ovat luonnollisia prosesseja, jolloin luontoarvoiltaan muuttunutkin suojelualue on edelleen luonnontilassa. Joissakin tapauksissa luontoarvot saattavat myös vaihtaa paikkaa ilmastonmuutoksen myötä, jolloin luonnonsuojelualueita voi olla tarvetta lakkauttaa ja perustaa toisaalle, mihin nykyilmaisäädännössäkin on riittävät työkalut, mm. luonnonsuojelulain 27 §.

Metsäluonnonsuojelun lainsäädännön pääpiirteet (luonnonsuojelulaki, erämaalaki, metsälaki) on kuvattu hillintäluvussa. Erityistä lainsäädännön kehittämistarvetta ei ole, sillä suojelualueiden riittävyys ja kytkeytyneisyys sekä niiden hoito ovat toteutettavissa nykyisessäkin järjestelmässä.

7.7 Maatalous

Maatalouden ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat kasvinjalostus ja kasvinterveys muuttuvissa olosuhteissa, turvemaiden rooli viljelyssä ilmatoriskien tasaajina, maataloustyövoiman saatavuus tilakoon kasvaessa ja sivutoimisen tilanpidon vähetessä, hajautettu energiantuotanto maataloilla ja varautuminen esim. sähkökatkoihin, mahdollinen ilmastopakolaisuus ja tarkoituksenmukaisen pitkäaikaisesti ylläpidettävän viljelyalan määrän arviointi. Kasvinjalostuksen ja kasvinterveyden osalta kyse on erityisesti riittävien resurssien turvaamisesta ja kattavasta varautumisesta. Kasvinjalostuksen ja -terveyden kytkeminen ilmastolakiin on mahdollista, mutta monet muut em. kysymyksistä eivät tällä hetkellä ole suoran sääntelyn piirissä ja niihin vaikuttaminen ei nykyisillä instrumenteilla kaikilta osin onnistu.

Maatalouden tukilainsäädäntö	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Maa- ja puutarhatalouden kansalliset tuet	Säännökset määrittävät, minkä kasvien viljelyä tuetaan ja millä summalla.	Mahdollisuus vaikuttaa viljeltävään kasvivalikoimaan monimuotoisuutta ja resilienssiä lisäävästi.	Kytkeminen mahdollista.
Investointituet	Useita tukisäännöksiä.	Mahdollisuus tukea varautumistoimia sekä hajautettua energiantuotantoa ja -jakelua.	Kytkeminen mahdollista.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisten tukien ohjausvaikutuksen kehittämisen kannalta on huomattava, että tukien lisäksi myös maataloustuotteen (kasvi, liha jne.) markkina vaikuttaa siihen, mitä tuotetaan. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutumista edistäviä viljelykokeiluja ei tehdä, ellei tuotettavalle sadolle ole markkinoita kotimaassa tai olemassa olevaa vientikanavaa. Kytkeminen ilmastolakiin tai sopeutumissuunnitelmaan on mahdollista, mutta koska kansallisten tukien järjestelmä on varsin mekaaninen tuenmyöntämiskoneisto, ratkaisevat päätökset tehdään tukikohteita ja -tasoja määritettäessä eikä tukien myöntämispäätöksissä. Tästä näkökulmasta olisi tehokkaampaa säätää ilmastolaissa tai muussa säännöksessä valtion myöntämien tukien ilmastovaikutusten arvioinnista tukijärjestelmiä kehitettäessä.

7.8 Jätteet

Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa on kyse lähinnä jätteenkäsittelyn toimintavarmuuden säilyttämisestä ja ympäristöriskien ehkäisystä. Relevanttia sääntelyä on jätelaissa (646/2011), asetuksessa kaatopaikoista (331/2013) ja asetuksessa kaivannaisjätteestä (190/2013).

Säännös	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
Jätelain 87, 88 ja 120 §	Jättesuunnitelmat	Mahdollisuus lisätä sopeutuminen ilmastonmuutokseen jättesuunnitelmiin.	Kytkeä sopeutussuunnitelmaan mahdollinen.
Kaatopaikka-asetus 11 §, haittojen ja vaaratilanteiden torjuminen	Kaatopaikalla on estettävä ja torjuttava suunnitelmallisesti mm. sormat, meluhaitat, tulipalot ja muut vastaavat haitat ja vaaratilanteet.	Mahdollisuus lisätä sopeutuminen ilmastonmuutoksen aiheuttamiin uhkatilanteisiin,	Kytkeä sopeutussuunnitelmaan mahdollinen.
Kaivannaisjäteasetus 11 §, pilaantumisen ja onnettomuuksien ehkäiseminen	Toiminnanharjoittajan on ilmoitettava viipymättä jätealueen vakautteen vaikuttavista seikoista, joista voi aiheutua pilaantumisen vaaraa tai onnettomuuksia.	Mahdollisuus lisätä ilmastonmuutos riskiksi.	Kytkeä sopeutussuunnitelmaan mahdollinen.

Ilmastonmuutos on mahdollista ottaa huomioon sopeutumis- ja varautumissuunnittelussa ilman nimenomaista lainsäädäntökirjaustakin jo nykyilmsäädännön nojalla. Ilmastonmuutos lisää ennestään tunnettujen poikkeuksellisten tilanteiden esiintymistiheyttä ja vakavuutta. Suunnitelmissa ilmastonmuutos olisi hyvä ottaa huomioon ainakin yleisellä tasolla.

7.9 Verotus

Myös sopeutumistarkoituksessa tehtyjä investointeja niin yksityis-, liike- kuin maatalaloudessakin voidaan edistää muuttamalla poistojen rytmitystä tai myöntämällä verohelpotuksia, kun tilanne sitä edellyttää. Käytettävät instrumentit ovat pitkälti samat, jotka olivat esillä edellä hillinnän yhteydessä. Näiden lisäksi jo nyt käytössä on vakuutusmaksuverolain (664/1966) 5 §:n määräaikainen verovapaus satovahinko-, kasvintuhooja- ja eläintautivakuutusmaksuille, joka voitaisiin laajentaa myös metsävaikutuksiin.

Yleisen verotusta koskevan lainsäädännön kytkemisessä ilmastonmuutosta koskeviin tavoitteisiin ei yleisesti näyttäisi olevan kovin selkeitä mahdollisuuksia. Joissakin erityiskysymyksissä myös verotus voisi olla ohjauksena esimerkiksi liittyen tulvariskien hallintaan kiinteistöillä. Kuitenkaan verolain kytkeminen ilmastolakiin ja sen mukaisiin velvollisuuksiin tai suunnittelujärjestelmään ei näyttäisi sopeutumisen edistämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaiselta.

7.10 Kiinteistöt

Yleisen kiinteistöoikeuden näkökulmasta omistaja vastaa varautumisesta kiinteistöllään. Joissakin tilanteissa varautumistoimia joudutaan tekemään myös toisten kiinteistöjen alueilla tai yhteisesti omistetuilla, joiden osalta pysyvien rakenteiden luomiseksi voidaan joutua tekemään sopimuksia tai käyttämään rasite- tai lunastussäännöksiä. Nämä järjestelmät ovat varsin riittävät eikä erityistä kytkentätarvetta ole.

Valtion omistamien kiinteistöjen luovuttamisesta koskevalla lainsäädännöllä ei voine kuin hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa olla merkitystä ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta.

Erityisestä sopeutumistarpeesta, esimerkiksi tulvavaara-alueesta, voitaisiin antaa informaatiota kiinteistörekisterissä (kiinteistörekisterilaki 392/1985) tai laajemmassa ympäristön paikkatietoa sisältävässä tietojärjestelmässä, josta voitaisiin ottaa ote esimerkiksi kiinteistön myynti-ilmoituksen ja kiinteistökaupan asiakirjojen yhteyteen.

Asuinkiinteistöjen sopeutumistoimia voitaisiin periaatteessa tukea tuun ja lainoin (vrt. laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta 604/2011, laki omistusasuntolainojen korkotuesta 1204/1993, aravalaki 1189/1993, laki omistusasuntolainojen valtioneuvoston päätöksestä 204/1996), mutta olemassa olevat instrumentit eivät näyttäisi nyky muodossaan soveltuvan tähän.

7.11 Julkiset hankinnat

Julkisilla hankinnoilla voidaan toisaalta itse hankinnalla varautua ilmaston muutokseen ja toisaalta niiden puitteissa voidaan tehdä hankintoja, joissa hankintaan liittyy varautumiseen ja sopeutumiseen liittyviä näkökohtia. Ilmasto- ja ympäristönäkökulmasta ”yleinen hankintalainsäädäntö” mahdollistaa jo nykyisellään erittäin hyvin ilmastomyötäiset julkiset hankinnat myös varautumisen ja sopeutumisen näkökulmasta. Hankinnan kohteen kuvausten määritelmässä ja teknisissä eritelmissä sopeutumiseen liittyvät näkökohdat voidaan huomioida sekä asettaa hankinnalle hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät ilmastonmuutokseen varautumiseen ja sopeutumiseen.

Yleiset hankintalait	Nykytilanne	Kehittämisajatus	Muuta
tavoitesäännökset	Ympäristönäkökohdat on pyrittävä ottamaan huomioon	Tavoitesäännöksen sanamuodon kehittäminen, niin että ilmastonäkökulma korostetummin esillä	Ilmastolakiin julkisille hankkijoille yleinen velvollisuus

Hankinnoilla voidaan toisaalta välittömästi toteuttaa ilmastonmuutokseen varautumiseen ja sopeutumiseen liittyviä toimenpiteitä ja toisaalta suuressa joukossa hankintoja varautuminen voi olla muutoin tarpeen.

7.12 Hallinto

Valtion ja kuntien hallintoa on käsitelty pääluvussa 6 ilmaston muutoksen hillitsemistä koskien. Hallinnon tehtävät, jotka eivät liity oikeusharkintaiseen päätöksentekoon, ovat luonteeltaan sillä tavoin yleisiä, että ei varautumiseen ja sopeutumiseen liittyen tehtävien tarkastelu ei ole erikseen tarpeen. Yleisesti on mahdollista todeta, että valtion ylimmän hallinnon ja aluehallinnon, maakuntien ja kuntien tehtäviä koskevaa sääntelyä on mahdollista kehittää siten, että ilmastokysymykset tulisivat nykyistä selkeämmin esille niiden tehtäväkentissä.

8 Päätelmiä

8.1 Perus- ja ihmisoikeuksista

Ilmastolainsäädännön kehittämisenä on kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksiin. Mitään kovin tarkkaraajaista analyysiä ilmastolain kehittämisestä ei näiltä osin ole mahdollista tehdä, koska varsinaista konkreettista lakiesitystä ei ole vielä laadittu. Tässä selvityksessä onkin voitu lähinnä vain pääpiirteisesti hahmotella niitä varsin yleisen tason lähtökohkia, joiden varaan kytkennät voisivat rakentua.

Riippuen siitä, millä tavalla ilmastolainsäädäntöä kehitetään, sillä voi olla ja todennäköisesti onkin olennaisia kytköksiä sekä perustuslaissa että Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. On huomionarvoista, että perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen on luonteeltaan punnintaa, jolloin kovin tarkkoja ennakkollisia rajanvetoja eri sääntelyvaihtoehtojen osalta ei voida etukäteen tehdä. Toisaalta arviointiin vaikuttaa merkittävästi se, että suurimmalta osin perus- ja ihmisoikeudet eivät ole siinä merkityksessä ehdottomia (absoluuttisia), etteikö niitä voitaisi perustuslakivaliokunnan muotoilemien kriteereiden täytyessä myös rajoittaa. Ilmastosääntelyn kehittämisessä punninta-asetelma voi muodostua varsin monen perus- ja ihmisoikeuden välille. Merkityksellisiä muita perusoikeuksia ovat ainakin omaisuudensuoja, elinkeinovapaus, yhdenvertaisuus ja liikkumisvapaus sen mukaan, minkälaisesta sääntelystä on kysymys. Punninnassa haetaan tasapainoa ympäristöllisten ja muiden oikeuksien välille.

Ilmastolainsäädännön kehittämisen kannalta on luonnollisesti selvää, että ilmastomuutoksen hillintä on sellainen painava tavoite, jonka perusteella perusoikeuksia on perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa mahdollista rajoittaa. Merkitystä on kuitenkin annettava myös sille, kuinka selkeä vaikutus toimenpiteellä on ilmaston kannalta. Huomattava on myös se, että esimerkiksi omaisuuteen kohdistuva voimakas ja totaalinen rajoitus voi joissakin tapauksissa rinnastua omaisuuden tosiasialliseen pakkolunastukseen, mikä edellyttäisi täyden korvauksen suorittamista. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta olisi tällaisessa tilanteessa ilmeisen tarpeellista huolehtia riittävän pitkistä siirtymäajoista.

On kuitenkin tärkeätä pitää mielessä, että perus- ja ihmisoikeuksissa ei ole kyse vain lainsäätäjään kohdistuvista kielloista tiettyjen vapauksien rajoittamisen suhteen, vaan valtiolla on myös aktiivinen eli ns. positiivinen velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yhteiskunnassa. Ilmastolainsäädäntöä ja muuta ympäristöoikeudellista lainsäädäntöä kehitettäessä on kuitenkin otettava huomioon, että ympäristöperusoikeudesta itsestään ei välttämättä johtaa suoraa vastausta siihen, onko lainsäätäjällä velvollisuus juuri tietynlaisen sääntelyn voimaan saattamiseen. Jos velvollisuus konkreettisiin ilmastotoimiin haluttaisiin johtaa perusoikeuksista, olisi huomioitava myös, että tehtävillä, lähinnä kansallisilla ilmastotoimilla tulisi olla jokin tosiasiallinen vaikutus ilmastoon Suomen alueella.

Lisäksi ympäristöperusoikeuskin voi usein olla sisäisesti jännitteinen, esimerkiksi uusiutuvan energian lisärakentamisen suhde elinympäristöihin voi olla ongelmallinen hankkeen sijoittuessa alueille, joilla on erityisiä arvoja. Ympäristöperusoikeussäädös ei itsessään sisällä ilmeistä ratkaisua tällaiseen punninta-asetelmaan, vaan kollision ratkaiseminen edellyttää kilpailevien ympäristöllisten intressien keskinäistä arvottamista. Ympäristöperusoikeuden tulkinta on kehittynyt vuodelta 1995 peräisin olevaan sanamuotoon nähden. Tästäkin lähtökohdasta voisi olla paikallaan jopa arvioida, olisiko perustuslakia tarpeen uudistaa ilmastonäkökohdat huomioon ottaen.

8.2 Ilmastopäätöksentekoon osallistumisen kehittämisestä

Pääpiirteittäin nykyinen yleinen osallistumisjärjestelmä tarjoaa monipuoliset mahdollisuudet tuoda esiin ilmastokysymyksiä siten kuin luvussa 4 on esitetty, joskin päätöksenteko on yleensä joko poliittista tai hallinnossa oikeusharkintaista. Kansalliset osallistumissäännökset on yleisesti katsottu perusoikeuksien minimivaatimukset täyttäväksi. Kaiken kaikkiaan yleinen osallistuminen kunnalliseen ja valtiolliseen päätöksentekoon sekä hallintoon on pääosin järjestetty riittävällä tavalla, mutta lainsäädäntöä olisi mahdollista kehittää edelleenkin.

Osallistumisen näkökulmasta tiedonsaantia ja erityisesti kansantajuisen tiedon saamista olisi edelleen mahdollista kehittää. Ilmastolain mukaisten suunnitelmien valmisteluun osallistumista koskevia säännöksiä olisi kuitenkin mahdollista tarkentaa siten, että yleisölle annettaisiin laaja-alaisemmin myös kansantajuisia informaatiota. Lisäksi osallistumisen muotoihin voisi kuulua nykyistä monipuolisempi kirjo osallistumismahdollisuuksia kuin vain kirjallisen mielipiteen ilmaiseminen. Tiedonsaannin osalta olisi hyvä huomioida myös yksityistaloudellinen vaikuttaminen ja erilaisista tuotteiden tai palveluiden ympäristövaikutuksista saatavan tiedon laatu ja yksityisoikeudelliset vastuut tässä suhteessa.

Sekä hallintolakiin että oikeusharkintaista lupaharkintaa ja suunnitelmien hyväksymistä koskevaan lainsäädäntöön on sisällytetty päätöksentekoon osallistumisen kannalta tarpeelliset säännökset. Nykymuodossaan aineellisoikeudellinen sääntely ei kuitenkaan kovin laaja-alaisesti mahdollista tehokasta vaikuttamista päätöksentekoon ilmastoperusteisesti. Mahdollisista lisäyksistä olisi kuitenkin säädettävä lailla ja niiden tulisi olla koherentteja aiemman sääntelyn kanssa.

Osallistumisoikeuksien kannalta olisi huomattava, että ilmastopäätöksenteossa voitaisiin huomioida erityisesti useitakin eri ryhmiä, 1) yleisesti haavoittuviksi tunnistetut ryhmät (esim. vanhuksent), 2) ilmastonmuutoksen välittömille vaikutuksille herkäät ryhmät (esim. ranta-asukkaat, tulvaherkkien kiinteistöjen omistajat jne.) ja 3) ilmastotoimille ”altistuvat” ryhmät (esim. turvetuottajat). Lisäksi ilmastonmuutoksella on toki välillisiä yhteiskunnallisia ja sosiaalisia vaikutuksia, joita ei kaikilta osin edes pystytä vielä ennakoimaan. Yleisesti haavoittuviksi tunnistetuista ryhmistä esimerkiksi nuorison ja saamelaisten osallistumismahdollisuuksia voitaisiin ilmastolaissa huomioida erityisesti. Koska yhtäältä ilmastonmuutoksen vaikutukset ja toisaalta sen hillitsemiseksi tehtävät toimet eivät kohdistu kaikkiin väestö- tai toimijaryhmiin samalla tavoin, olisi lisäksi pyrittävä tunnistamaan erityisesti haavoittuvia ryhmiä näissä molemmissa ja selvitettävä mahdollisuuksia kehittää näiden osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi voisi olla mahdollista sisällyttää ilmastolakiin uusi kansalaisvaikuttamisen kanava esimerkiksi kansalaisfoorumien tai muun vastaavan elimen muodossa.

8.3 Ilmastolain ja muun lainsäädännön välinen suhde - kytkeminen

8.3.1 Yleistä

Ilmastolain kytkemisellä muuhun lainsäädäntöön voidaan tarkoittaa eri asioita. Seuraavassa kytkemismahdollisuudet on jaettu neljään osaan: kytkeminen 1) yleisiin säännöksiin, 2) viranomaisten velvollisuuksiin; 3) suunnitelmia ja lupia koskevaan sääntelyyn; ja 4) muuhun lainsäädäntöön (mm. tuki- ja verolainsäädäntö sekä yksityisoikeudellisperustainen lainsäädäntö). Kytkemisellä itsellään tarkoitetaan säätämisteknisesti sitä, että laissa viitataan toiseen lakiin. Viittaus voi olla yleinen tai erityinen eli tiettyä toisen lain säännöstä taikka sääntelykokonaisuutta koskeva. Toisin ilmaistuna kytkemisessä on usein kyse lakien soveltamisalojen välisen suhteen järjestämisestä. Vaikka laeissa on usein yleisiä

säännöksiä soveltamisalasta ja soveltamisalojen suhteen järjestämisestä, ne eivät ole useinkaan tyhjentyviä. Monesti soveltamisalojen välistä suhdetta järjestetään vielä erityisillä säännöksillä, joilla viitataan tietyn lain tiettyyn säännökseen.

Seuraavassa tarkastelussa huomion kohteena on lähes ainoastaan muu kuin erityinen ilmastolainsäädäntö, jolla tarkoitetaan erityisesti edellä 2 luvussa esille tuotua lainsäädäntöä, jolla on EU-oikeudellinen perustansa. Voimassa olevan ilmastolain 2 §:n 3 momentissa on viittauksia osaan tästä lainsäädännöstä ja ne ovat luonnollisesti edelleenkin tarpeellisia.

8.3.2 Lakien yleiset säännökset

Lakien yleiset säännökset pitävät sisällään useimmiten säännöksen lain tavoitteesta tai tarkoituksesta. Yleisiin säännöksiin kuuluvat myös säännökset soveltamisalasta ja määritelmistä. Joissakin laeissa yleisiin säännöksiin on sisällytetty säännöksiä yleisistä ja erityisistä velvollisuuksista; yleisistä periaatteista; sekä ehdottomista tai ehdollisista kielloista. Yleisiin säännöksiin voidaan sisällyttää myös yleiset säännökset toimivaltaisista viranomaista ja niiden tehtävistä.

Kytkeminen ilmastolakiin voidaan toteuttaa seuraavilla tavoilla: 1) sisällytetään tavoitesäännökseen siitä puuttuva ilmastotavoite yleisesti ilmaistuna; tai/ja 2) viitataan tavoitesäännöksessä ilmastolakiin sisällytettyihin tavoitteisiin. Useissa laeissa on nykyisellään yleisissä säännöksissä ilmaistu yleisiä ympäristöön liittyviä tavoitteita tai vieläkin yleisemmin kestävään kehitykseen liittyvä tavoite. Näiden lisäksi lakeihin voitaisiin sisällyttää ilmastotavoitteet eli ilmastomuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen myös nimenomaisesti.

Seuraavassa on esitetty ryhmiteltyä lainsäädäntöä, jossa voitaisiin tavoitesäännöksiä uudistaa joko ilmastolakia uudistettaessa tai muutoin asianomaista lakia muulla perusteella muutettaessa:

- Vesilainsäädäntö: vesilaki (587/2011); laki tulvariskien hallinnasta (620/2010); patoturvallisuuslaki (494/2009); vesihuoltolaki (119/2001); vesihuollon tukemisesta annettu laki (686/2004); ja vesienhoitolaki (1299/2004)
- Energiantuotanto: sähkömarkkinalaki (588/2013); huoltovarmuuden turvaamisesta annettu laki (1390/1992); laki sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä (117/2011); energiatehokkuuslaki (1429/2014); maakaasumarkkinalaki (587/2017); laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä (418/2019); laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (1472/1994); laki uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010); laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta (1260/1996); laki ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista (609/1973); laki sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta (1129/2003); ja ydinenergialaki (990/1987)
- Alueidenkäytön suunnittelu ja rakentaminen: maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005), ratalaki (110/2007)
- Hankintalainsäädäntö: laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016)
- Muu lainsäädäntö: laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017), laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) ja laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014)

On selvää, että yleisten säännösten muuttamisella ei ole välittömiä ja konkreettisia vaikutuksia ainaakaan lyhyellä aikajänteellä. Jos ilmastonäkökulma halutaan tuoda näkyväksi ja hyvin monen tyyppisessä toiminnassa huomioon otettavaksi, olisi yleisten säännösten kehittäminen kuitenkin periaatteellisesti tärkeätä ja merkityksellistä.

8.3.3 Viranomaisten tehtävät ja julkisyhteisöjen velvollisuudet

Viranomaisten tehtävistä säädetään sekä yleisesti tietyin viranomaisen osalta omassa laissa että erityisesti aineellisen lainsäädännön yhteydessä. Tiettyä viranomaista koskevassa laissa viranomaisten tehtävistä säädetään usein laaja-alaisesti. Kuitenkaan monien viranomaisten tehtäviin eivät ilmastokysymyksiin liittyvät tehtävät kuulu nimenomaisesti säädettyinä. Monien viranomaisten tehtäviin kuuluu kuitenkin yleisesti kestävään kehitykseen taikka ympäristönsuojeluun kuuluvia asioita. Vaikka viranomaisen jo nykyisellään tekisi ilmastonmuutokseen liittyviä tehtäviä, olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista säätää myös näistä tehtävistä myös nimenomaisesti (esimerkiksi ylempien viranomaisen asettamat tuloksellisuustavoitteet voisivat olla selvemmällä pohjalla). Viranomaisten tehtäväksi voidaan myös säätää yleistä suunnittelua ja vaikutuksen arviointia, joka ei ole sidoksissa aineellisoikeudellisen lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon. Tällaisen sääntelyn yhteydessä olisi mahdollista viitata ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin ja ilmastolaissa viranomaisen asetettuun edistämistehtävään.

Erityisesti seuraavissa viranomaisten tehtäviä sääntelevissä laeissa voitaisiin tehtävien sisältöä koskevia säännöksiä tarkistaa ilmastonäkökulman nimenomaiseksi huomioon ottamiseksi:

- laki valtioneuvostosta (175/2003, ja sen nojalla annettu valtioneuvoston ohjesääntö, 262/2003);
- laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-keskus, 897/2009);
- laki aluehallintovirastoista (896/2009);
- laki Suomen metsäkeskuksesta (418/2011);
- laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014); ja
- kuntalaki (410/2015).

Viranomaisia koskevan sääntelyn vaikuttavuus ei luonnollisestikaan ole välitöntä, mutta se tuskin olisi vaikuttamatonta. Esimerkiksi tietopohjaan ja suunnitelmiin liittyvien tehtävien vaikutus ilmenisi pidemmällä aikajänteellä.

Oma erityiskysymyksensä ilmastolakikytkennän osalta on julkisyhteisöjen oma toiminta, mukaan lukien julkiset hankinnat, ja niiden omistuksessa tai määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminta sekä niiden omistaman kiinteän omaisuuden omistus, hallinta ja käyttö. Ilmastonäkökulmasta perusta voitaisiin luoda itse ilmastolaissa erityisellä säännöksellä ja kytkeä velvollisuudet viittaamalla tähän säännökseen. Toinen mahdollisuus olisi viitata erityislainsäädännössä ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin ja suunnitelmiin, jotka tulisi ottaa huomioon.

Seuraaviin lakeihin olisi mahdollista sisällyttää ilmastonäkökulma niitä uudistettaessa:

- laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016);
- laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011);
- energiatehokkuuslaki (1429/2014, 5 a luku: julkisten elinten hankinnat, L 1338/2016);

- valtion talousarviosta (423/1988);
- laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002);
- valtion liikelaitoksista annettu laki (1062/2010); ja
- laki Metsähallituksesta (234/2016).

Julkisen vallan omalla toiminnalla voidaan tarvittaessa vaikuttaa välittömästi ja jo suhteellisen lyhyellä aikajänteellä. Kuitenkin suuri osa toimenpiteistä voi vaikuttaa pidemmällä aikajänteellä.

8.3.3 Suunnittelua ja lupia koskevat säännökset

Suunnittelua koskevan sääntelyn osalta kytkeminen voisi joidenkin lakien osalta erityisen tarpeen sen lisäksi, että lakien yleisiin säännöksiin voitaisiin sisällyttää ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen yleiseksi tavoitteeksi. Useimmat suunnitelmat eivät ainakaan muodollisesti sisällä konkreettisen hankkeen hyväksymistä koskevaa päätöstä (esimerkiksi kaavoitus), vaikka joihinkin suunnitelmiin tällainen hyväksyntä liittyykin (esimerkiksi maantiesuunnitelma). Usein suunnitteluun ja erityisesti kaavoitukseen sisältyy myös yhteensovittamista, jossa erilaiset kysymykset saavat toisistaan poikkeavissa tilanteissa erilaisen painoarvon. Tällaisen sääntelyn yhteydessä ilmastokysymysten painoarvon varmistaminen voisi joissakin tapauksissa nojautua myös viittaukseen ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin ja suunnitelmiinkin.

Seuraavissa säännöksissä voisi olla nimenomainen viittaus ilmastolain nykymuotoiseen (tai sen kaltaiseen) suunnittelujärjestelmään:

- maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999);
- laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005);
- ratalaki (110/2007);
- jätelaki (646/2011);
- luonnonsuojelulaki (1096/1996);
- metsälaki (1093/1996);
- laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-keskus, 897/2009);
- laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014);
- kuntalaki (410/2015);
- sähkömarkkinalaki (588/2013); ja
- laki sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä (117/2011).

Suunnittelusääntelyyn sisällytettävän kytkennän vaikuttavuus olisi epäsuoraa ja vasta viiveellä vaikuttavaa, sillä aikajänne suunnitelmista toteuttamiseenkin voi olla varsin pitkä. Kytkeminen olisi kuitenkin perusteltua ilmastopäämäärien huomioon ottamiseksi ja niiden painoarvon vahvistamiseksi.

Nykyisellään vain vähäiseen osaan ympäristöllisiä lupia koskevista säännöksistä sisältyy velvollisuus ottaa ilmastovaikutukset huomioon. Tämän vuoksi lupalainsäädännössä viittaukset ilmastolakiin olisivat lähes kokonaan ilman vaikuttavuutta. Toisaalta esimerkiksi rakentamisen osalta energiatehokkuussääntely ja hulevesisääntelykin on jo nykyisellään tietyllä tavalla ilmastoperusteista, lisäksi rakentamisen sääntely näyttäisi kehittyvän varsin syvällisesti ilmastonäkökulman huomioon ottavaksi, tältä osin ei kuitenkaan tarvittane erityisiä säännöksiä kytkentään, vaan kysymys on järjestettävissä yleisluontoisella viittaussäännöksellä. Jos ilmastolakiin sisällytettäisiin sellaista sääntelyä, jossa jol-

lekin sektorille tulisivat noudatettavaksi sitovat vuotuiset budjettisäännökset, voisivat esimerkiksi ympäristöllisiä lupia koskevien säännösten viittaukset ilmastolakiin olla merkittäviä ja vaikuttavia. Edellytyksenä tälle olisi kuitenkin myös lupaharkintaa koskevan sääntelyn uudistaminen.

8.3.4 Muu lainsäädäntö (verot, tuet, yms.)

Erilaisia valtion tukimuotoja koskeva lainsäädäntö on monimuotoinen joukko hyvin erilaisia aihepiirejä koskevaa normistoa. Tässä tukilainsäädännöksi on kuitenkin katsottu vain sääntelyä, jossa on kyse valtion avusta jonkin toimenpiteen toteuttamiseksi. Johonkin osaan tukilainsäädäntöä kytkentä ilmastolakiin olisi sovitettavissa toisia paremmin.

Tukimuotoja koskevia säädöksiä, joissa voisi olla ilmastotavoitteita ja mahdollisesti myös viittaus ilmastolakiin:

- laki kestävän metsätalouden rahoituksesta (34/2015);
- vesihuollon tukemisesta annettu laki (686/2004); ja
- valtioneuvoston asetus vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta (714/2015).

Yleiseen verolainsäädäntöön (arvonlisäverolaki, tuloverolaki ja laki elinkeinotulon verottamisesta sekä maatilatalouden tuloverolaki) ei ole sisällytetty minkään sisältöisiä tavoitteita koskevia säännöksiä. Yleisessä verolainsäädännössä ei myöskään perinteisesti ole ollut viittauksia muuhun kuin verolainsäädäntöön. Yleisellä verolainsäädännölläkin on ilmastovaikutuksia: joillakin säännöksillä on mahdollista edistää ilmastomyönteisiä toimia ja joillakin säännöksillä voi olla tältä kannalta negatiivinen vaikutus. Yleisellä verolainsäädännöllä ilmastokysymyksiä on lähestytty tavallaan tapauskohtaisesti. Vaikka nykyiseen yleiseen verolainsäädäntöön ei ole luonteavaa sisällyttää viittauksia ilmastolakiin, tulisi tätäkin lainsäädännön alaa uudistettaessa ottaa ilmastonäkökulma huomioon nykyistä enemmän.

Ilmastonäkökulmasta erityiseen verolainsäädännön piiriin kuuluvaan lainsäädäntöön (esimerkiksi erilaiset valmisteverot) viittaukset ilmastolain tavoitteisiin voisivat olla mahdollisia. Kysehän on usein ilmastolain mukaiseen suunnitteluun liittyvästä sääntelystä, jolla pyritään ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin. Viittaussäännöksessä, joka liittyisi esimerkiksi lain tavoitteisiin, voitaisiin tuoda esiin, että tavoitellaan ilmastolain mukaisia tavoitteita ja edistetään ilmastolain mukaisen suunnitelman toteuttamista. Säännös olisi luonteeltaan pääosin informatiivinen, mutta samalla se linkittäisi käytetyn politiikkatoimen ilmastolakiin. Kiinteistöverolainsäädännön kehittämisellä voi olla potentiaalia ilmastonäkökulmasta ja siihen voisi olla mahdollista ottaa säännöksiä sekä ilmastollisista tavoitteista että käytön ohjaamisesta. Ne voisivat olla kytkettävissä ainakin yleisesti myös ilmastolakiin.

8.4 Johtopäätöksiä kytkemisestä

Ilmastolain luonne yleisiä ilmastotavoitteita asettavana, yleisen ilmastosuunnittelujärjestelmän sisältävänä ja julkisyhteisöjä välittömästi velvoittavana säädöksenä asettaa puitteet sille, miten se voi vaikuttaa nimenomaisten viittaussäännösten kautta muun lainsäädännön mukaiseen toimintaan. Näiden rajojenkin puitteissa kytkeminen viittaussäännöksiin on kuitenkin mahdollista. Lisäksi edellä on kytkemisen piiriin luettu eräitä muitakin kytkemistapoja, joista merkittävimmät koskevat muiden lakien tavoite- ja tarkoitussäännösten uudistamista ja viranomaisten laissa säädettyjä yleisiä tehtäviä.

Seuraavassa taulukossa on tiivistetysti tuotu esiin edempänä esitetyt kytkemistavat. Vasemmanpuoleisessa palstassa on erilaisia usein esiintyviä säännösten tyyppisiä, keskimmaisessa palstassa rakenteet, joilla ilmastoasiaa voidaan näissä säännöstyypeissä edistää ja oikeanpuoleisessa palstassa kuvaus siitä, miten ilmastolakia olisi luonteva kehittää muun lain ja ilmastolain kytkennän mahdollistamiseksi.

	MUU LAKI	ILMASTOLAKI
LAIN TAVOITE- TAI TARKOITUSSÄÄNNÖS	Ilmastomuutoksen hillitseminen ja/tai siihen sopeutuminen tavoitteeksi Mahdollista viitata ilmastolaissa esitettyihin tavoitteisiin	Ilmastolaissa: - yleinen tavoitesäännös - erityiset tavoitteet (2030, 2035, 2040, 2050)
VIRANOMAISEN TEHTÄVÄ	Ilmastotehtävistä säännökset viranomaisia koskien	Yleinen säännös ilmastolaissa (valtio, kunnat, maakunnat)
JULKISYHTEISÖN VELVOLLISUUS	Mahdollista säätää erityisistä velvollisuuksista	Erityiset velvollisuudet mahdollisia
SUUNNITTELUA KOSKEVA SÄÄNTELY	Ylimmän tason suunnitelmissa otettava huomioon ilmastolain suunnitelmat Viranomaisten on yleistoimivaltaansa kuuluvassa suunnittelussa otettava huomioon ilmastolain suunnitelmat	Ilmastolaissa suunnittelusäännökset Mahdollista säätää oikeusvaikutuksista muussa suunnittelussa
LUPASÄÄNTELY	Jos ilmastolaki sisältäisi sitovaa sääntelyä (esim. sitova budjetti), voi olla mahdollista saattaa velvoittavaksi	Mahdollista säätää joillakin aloilla sitovista budjeteista
TUKISÄÄNTELY	Jos ilmastolaki sisältäisi sitovaa sääntelyä (esim. sitova budjetti), voi olla mahdollista saattaa velvoittavaksi	Mahdollista säätää joillakin aloilla sitovista budjeteista
VEROSÄÄNTELY	Yleisen verolainsäädännön kytkeminen erittäin haasteellista Erityinen ilmastoperusteinen verolainsäädäntö voisi olla kytkettävissä suunniteluun tai budjetteihin	Ilmastolaissa suunnittelusäännökset Mahdollista säätää joillakin aloilla sitovista budjeteista

Suurin osa kytkettävissä olevasta lainsäädännöstä vaikuttaisi välillisesti ja pääosin pitkällä aikajänteellä ilmastomuutoksen hillitsemiseen. Jos ilmastolakiin sisällytettäisiin merkittävästi nykyistä velvoittavampaa sääntelyä, kytkemisen mahdollisuudet olisivat konkreettisemmat ja niiden vaikuttavuus lyhyemmällä aikajänteellä.

Lähteitä

Adaptation to Climate Change - Blueprint for a new, more ambitious EU strategy, saatavilla mm. osoitteessa <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-yoursay/initiatives/12381-EU-Strategy-on-Adaptation-to-Climate-Change/public-consultation>.

Aromaa, Juuso (2017): Kansalaisaloite ympäristöjärjestöjen kampanjatyökäluna. Humak opinnäyte-työ. <https://www.theseus.fi/handle/10024/135608>.

Climate Change and Land (IPCC), saatavissa osoitteessa https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf.

Climate Laws. London School of Economicsin ylläpitämä tietokanta: https://climate-laws.org/cclow/litigation_cases.

COM(2011) 112 final.

COM(2013) 216.

COM(2014) 15 final.

COM(2015) 80 final.

COM(2016) 860 final.

Puhdas maapallo kaikille – Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastonutraalista taloudesta (COM(2018) 773 final).

COM(2019) 557 final/2.

COM(2019) 640 final.

Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS puitteiden vahvistamisesta ilmastonutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki), COM(2020) 80 final.

DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).

Dutch State to reduce greenhouse gas emissions by 25% by the end of 2020. Osoitteessa <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Dutch-State-to-reduce-greenhouse-gas-emissions-by-25-by-the-end-of-2020.aspx>.

Ekroos, Ari; Väänänen, Iikka; Warsta, Matias; Wallgren, Matias: Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön, Selvitys ympäristöministeriölle 4.6.2013.

Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Janne Seppälä, Joonas Tervo, Iikka Väänänen, Matias Wallgrén (2019): Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön. sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Lainsäädännön alustavaa kartoitusta. Väliraportti 29.2.2020.

Environment and the European Convention on human rights. Fact sheet osoitteessa https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf.

The European Green Deal – Assessing its Current State and Future Implementation. FIIA Working Paper, M. Sidda.

Euroopan ympäristökeskuksen katsaus 9/2019: The EU Emissions Trading System in 2019: trends and projections.

EUCO 169/14.

Forslag til Lov om klima, <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/63634>.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/9193 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp).

Harsunen, Ida: Kuntastrategia ja hyvä kuntatyö (2019).

HaVM 55/2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta, (HE 23/2020 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta (HE 70/2020 vp).

Heiskanen, Heta-Elena: Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights, Tampere 2018.

PEK-SELVITYS, Helsingin parhaat energiatehokkuuskäytännöt -työryhmän loppuraportti 21.9.2011.

Hilden, Mikael ja Auvinen, Karoliina: Miten päästöjen kompensoinnilla voidaan saavuttaa ilmasto-työtyjä, <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/miten-paastojen-kompensoinnilla-voidaansaavuttaa-ilmastohyotyja->, 25.6.2020.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöjuridiikka 1/2020, s. 6. Valtion ilmastovastuusta – ajatuksia Urgenda-ratkaisun tiimoilta.

Ilmastojohtamisen reseptikirja Motiva ja Ympäristöministeriö, https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/ilmastojohtajat .

Ilmastonmuutos ja kunnat. Opas kuntien ilmastotyön tueksi. Suomen kuntaliitto 2020.

Ilmastopaneelin muistio asunto-, energia ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen pyyntöön ILMASTOPANEELIN NÄKEMYKSET PITKÄN AIKAVÄLIN PÄÄSTÖVÄHENNYSTAVOITTEEN ASETTAMISESSA HUOMIOON OTETTAVISTA SEIKOISTA, Suomen ilmastopaneeli 2018, laskentaosa.

Ilmastovaikutukset ja ympäristölupamenettely, <https://tietokayttoon.fi/-/ilmastovaikutukset-ja-ymparistolupamenettely-ilu-24.6.2020>.

Ilmastovuosikertomus 2020 (K 18/2020 vp).

Komission tiedote MEMO/16/2499 Factsheet on the Commission's proposal on binding greenhouse gas emission reductions for Member States (2021-2030), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_2499.

Metsälain ja metsätuholain muutosten arviointi. Kniivilä, Matleena; Hantula, Jarkko; Hotanen, Juha-Pekka; Hynynen, Jari; Hänninen, Harri; Korhonen, Kari T.; Leppänen, Jussi; Melin, Markus; Mutanen, Antti; Määttä, Kalle; Siitonen, Juha; Viiri, Heli; Viitala, Esa-Jussi; Viitanen, Jari (2020).

Non-paper on the choice of delegated acts to set out the trajectory for achieving climate neutrality in the proposal for a European Climate Law [2020/0036(COD)].

Pellonpää ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos, Helsinki 2012.

PevM 25/1994 vp.

PeVL 21/1996 vp.

PeVL 38/1998 vp.

PevL 53/2002 vp.

PeVL 6/2010 vp.

PeVL 32/2010 vp.

PeVL 42/2010 vp.

PeVL 63/2014 vp.

PeVL 55/2018 vp.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

Rakennusten kiinteistöveron porrastaminen energiatehokkuuden ja lämmitystavan perusteella, Ympäristöministeriön raportteja 22/2009.

Salila, Jari: Kalatalousvelvoitteet määrääminen vesitalousluvan haltijalle. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 36/2018 s. 45 osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-715-1>.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki, toinen, uudistettu painos, Helsinki 2011.

Selvenius-Hurme, Liisa: Oikeus 2019 (48); 1, s. 67–78 Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana.

Sisula-Tulokas, Lena: En liten notis om ett stort rättsfall – domen i det nederländska Urgenda-klimatfallet. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (JFT) 5–6/2019, s. 335–337.

van Straalen, Fennie – Hartman, Thomas – Sheehan, John (edit.): Property Rights and Climate Change, Land use under changing environmental conditions (2017).

Submission of updated National Forestry Accounting Plan including forest reference level (2021–2025) for Finland (20 December 2019).

Suomen pitkän aikavälin strategia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi, Työ- ja elinkeinoministeriö 1.4.2020.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Energian hankinta ja kulutus (verkkojulkaisu). ISSN=1799-795X. 2018. Helsinki: Tilastokeskus, viitattu: 5.5.2020. Saatavana osoitteessa http://www.stat.fi/til/ehk/2018/ehk_2018_2019-12-12_tie_001_fi.html.

Suunnitelma vaalikauden 2019–2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista. HALLITUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖOHJELMA. Valtioneuvoston kanslia 2020:1

Tapion hyvän metsänhoidon suositukset, saatavana osoitteessa <https://www.metsanhoitosuosituks.fi/>.

TEM039:00/2019. Alueiden kehittämistä ja rakennerahastoja koskevan lainsäädännön uudistaminen, saatavana osoitteessa <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM035:00/2019>.

TEM040:00/2019. Energian alkuperätakuulaista.

TEM088:00/2019. Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ym.

Timonen, Risto: Selvitys rakentamisen maankäyttömaksusta, Ympäristöministeriön julkaisuja 11/2020.

Tuusa, Ruusu: Ilmastotyö Tampereen kaupunkiseudulla, Kuntien ja seudun toimenpiteet sekä niiden toteutuksen rajoitteet.

Uudet ilmastosaatantelyn keinot ja ilmastolain vahvistaminen (UUSILMA), <https://tietokayttoon.fi/-/uudet-ilmastosaatantelyn-keinot-ja-ilmastolain-vahvistaminen-uusilma->, 24.6.2020.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017.

Valtioneuvoston periaatepäätös ”Vaurautta vastuullisella omistajuudella” (Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös, 8.4.2020).

Vähähiilinen rakentaminen, <https://www.ym.fi/vahahiilinenrakentaminen> (7.6.2020).

YLEISOHJE KUNNAN JA KUNTAYHTYMÄN TILINPÄÄTÖKSEN JA TOIMINTAKERTOMUKSEN LAATIMISESTA KIRJANPITOLAUTAKUNNAN KUNTAJAOSTO, Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019.

Yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä, KIRJANPITOLAUTAKUNNAN KUNTAJAOSTO. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018.

Selvityksen keskiössä ovat ilmastolain kytkentämahdollisuudet muuhun kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti ympäristö-, energia- ja luonnonvarasäädöksiin, mutta myös mm. hallinnon järjestämiseen ja verotukseen. Fokuksessa ovat sekä ilmastomuutoksen hillintä että siihen sopeutuminen. Lisäksi käydään läpi ilmastosääntelyn kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksiin, arvioidaan osallistumismahdollisuuksia ilmastopäätöksentekoon sekä esitetään ilmastolain rakenteen ja sisällön kehittämissuhteita.

Muun lainsäädännön kytkeminen ilmastolakiin on järjestettävissä eri tavoin, joista ilmeisimpiä ovat viittaukset ilmastolaissa asetettuihin tavoitteisiin, ilmastolain ohjauskeinoihin (suunnitelmat, mahdolliset budjetit) tai ilmastonäkökuulmien esille tuominen huomioonotettavina tekijöinä ilman suoraa viittausta ilmastolakiin.

Kytkeäntapojen luontevuus ja tarpeellisuus vaihtelee merkittävästi lainsäädäntösektorin ja säännöstyypin mukaan. Erityisesti lakien tavoitesäännöksissä ja suunnittelujärjestelmissä ilmastokysymykset voitaisiin ottaa yhdeksi huomioitavista seikoista. Lupalainsäädännössä pelkkä viittaus ilmastolakiin ei välttämättä nykytilanteessa olisi tarkoituksenmukainen, sillä oikeusharkintainen lupamenettely edellyttäisi myös nimenomaista ilmastoperusteista luvanmyöntämisedellytyssääntelyä. Tuki- ja verolainsäädännössä ilmastolakikytköksen luontevuus vaihtelee merkittävästi. Viranomaisille

ISBN 978-952-64-0048-8 (pdf)
ISSN 1799-4888 (pdf)

Aalto-yliopisto
Insinööritieteiden korkeakoulu
Taloustieteiden keskus
www.aalto.fi

**KAUPPA +
TALOUS**

**TAIDE +
MUOTOILU +
ARKKITEHTUURI**

**TIEDE +
TEKNOLOGIA**

CROSSOVER

**DOCTORAL
DISSERTATIONS**