

MAHDOLLISUUKSISTA TEHOSTAA ILMASTOLAIN MUKAISTA SUUNNITTELUA JA SEURANTAA

Talousoikeuden professori, OTT Ari Ekroos, 2025

Sisällysluettelo

1	<i>Lähtökohtia</i>	3
1.1	Ilmastolain tarkoituksesta ja tavoitteista	3
1.2	Selvitystehtävästä ja sen toteutuksesta	4
1.3	Eurooppalainen ilmastolaki ja hallintomalliasetus sekä Pariisin sopimus.....	5
1.3.1	Hallintomalliasetuksen mukainen suunnittelu	5
1.3.2	Raportointi hallintomalliasetuksen mukaisesti	8
1.3.3	Ilmastomuutossopimus ja Pariisin sopimus.....	9
1.3.4	Ylikansallisista suunnitelmista ja raporteista tiiviisti.....	11
2	<i>Ilmastolain suunnittelujärjestelmän arviointia ja kehittämisaatuksia</i>	12
2.1	Ilmastolain suunnittelujärjestelmästä kokonaisuutena ja sen kattavuudesta.....	12
2.2	Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma.....	14
2.2.1	Suunnitelmasta.....	14
2.2.2	Suhteesta energia- ja ilmastostrategiaan	14
2.2.3	Suhteesta hallintomalliasetukseen	15
2.2.4	Arvioita ja kehittämisvaihtoehtoja	16
2.3	Kansallinen ilmastomuutoksen sopeutussuunnitelma	17
2.4	Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma	18
2.5	Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma	20
2.6	Ilmastolain mukaisesta suunnittelusta Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa	22
2.6.1	Ruotsin ilmastopoliittinen toimintasuunnitelma.....	22
2.6.2	Tanskan ilmastotoimintasuunnitelma	23
2.6.3	Saksan budjetit ja ilmastotoimintaohjelma.....	24
2.6.4	Yhteenvetoa	26
2.7	Eräitä muita suunnitteluun liittyviä kysymyksiä.....	28
2.7.1	Skenaariotyön jatkuvuus	28
2.7.2	Taloudelliseen suunnitteluun kytkeämisestä	29
3	<i>Seuranta ja vuosikertomus</i>	31
3.1	Yleistä ja selonteot	31
3.2	Ilmastovuosikertomus.....	32
3.3	Toteutumisen seuranta ja lisätoimet.....	34

4	<i>Vaikuttavuus ja tehokkuus</i>	38
4.1	Vaikuttavuus- ja tehokkuustarkastelun kehyksestä yleisesti	38
4.2	Kehittämisaikajatkukset kootusti.....	39
5	<i>Päätelmiä</i>	43

1 Lähtökohtia

1.1 Ilmastolain tarkoituksesta ja tavoitteista

Ilmastolaissa (423/2022) säädetään tavoitteet ja puitteet kansalliselle ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteuttamisen seurannalle (1 §). Tarkoituksena on toisaalta tehostaa ja sovittaa yhteen ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelua ja täytäntöönpanon seurantaa, sekä toisaalta vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun.

Ilmastolain tavoitteista ja samalla suunnittelujärjestelmän tavoitteista säädetään lain 2 §:ssä, jonka 1 momentissa on neljä kohtaa käsittävä luettelo. Ensimmäisen kohdan mukaan tavoitteena on, että ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen. Tavoitteena on siis olla hiilineutraali vuonna 2035 sekä vähentää päästöjä ja kasvattaa poistumia tämän jälkeen. Suunnittelujärjestelmä muodostaa tämän vuoksi kokonaisuuden kattaen sekä päästöt että poistumat. Tällä tavoitteella on merkitystä, kun lain sisältämiä suunnitelmia tarkastellaan.

Toisen kohdan mukaan tavoitteena on varmistaa, että ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilma-kehään vähentyvät vuoteen 2030 mennessä vähintään 60 prosenttia ja vuoteen 2040 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. Kolmannen kohdan mukaan ihmisen toiminnasta aiheutuvat taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt ilma-kehään vähentyvät vuoteen 2050 mennessä vähintään 90 prosenttia, mutta pyrkien tasoon 95 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. Toinen ja kolmas kohta koskevat päästöjen vähentämisen tavoitteita eri vuosina.

Tiivistettynä ilmastolain 2 §:n 1 momentin 1–3 kohdissa ilmaistut tavoitteet ovat kokonaisuus kattaen sekä kaikkien sektoreiden päästöt että poistumat (ns. nettopäästöta-voite). Tavoitteen nettopäästöluonteella on merkitystä, kun lain sisältämiä suunnitelmia tarkastellaan.

Ilmastolain 2 §:n neljäs kohta koskee ilmastomuutokseen sopeutumista. Sen mukaan tavoitteena on varmistaa, että kansallisin toimin sopeudutaan ilmastomuutokseen edistämällä ilmastoriskien hallintaa ja ilmastokestävyyttä.

Tarkoitusta ja tavoitteita koskevilla säännöksillä on merkitystä, kun tarkastellaan suunnittelujärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta, vaikuttavuutta ja sen kehittämismahdollisuuksia. Lisäksi ilmastolain soveltamisalalla, josta säädetään lain 3 §:ssä, on merkitystä arvioitaessa järjestelmää. Ilmastolakia näet sovelletaan vain valtion viranomais-ten tehtäviin. Lisäksi päästökauppasektoriin kuuluvista päästöistä ja toimista niiden vähentämiseksi säädetään kansallisesti päästökauppaa koskevissa laeissa (IL 3.2 §). Suunnittelujärjestelmän soveltamisala on tässä suhteessa rajallinen, mutta lain 2 §:ssä säädetty lain tavoitteet koskevat kaikkia sektoreita.

1.2 Selvitystehtävästä ja sen toteutuksesta

Selvityksen yleisenä tavoitteena on tarkastella ilmastolain suunnittelujärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen ja hallinnollisen tehokkuuden näkökulmista. Tarkastelun tuloksena tuotetaan eräitä ilmastolain suunnittelujärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja hallinnollista tehokkuutta parantavia ehdotuksia. Osa ehdotuksista koskee sääntelyä ja osa liittyy suunnittelun kokonaisuuteen.

Ensinnä tarkasteltavaksi tulee toimeksiannon mukaan kysymys siitä, onko ilmastolain suunnittelujärjestelmä tarkoituksenmukainen lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kysymykseen vastaaminen edellyttää toisaalta kaikkien ilmastolain mukaisten suunnitelmien tarkastelua ja toisaalta suunnittelujärjestelmän arviointia kokonaisuutena. Suunnitelmia tarkastellaan niiden sisällön, laatimismenettelyn ja laatimisajankohdan suhteen. Kokonaisuutta tarkasteltaessa tärkeänä seikkana nousee esiin ilmastolain 2 §:n mukainen tavoite, joka on eräänlainen suunnitelma jo itsessään, ja suunnittelujärjestelmän tarkoituksenmukaisuus suhteessa siihen.

Toiseksi on pyrittävä selvittämään, onko ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän ja raportoinnin sekä EU-ilmastolainsäädännön ja kansainvälisten raportointisääntöjen mukaisten suunnittelu- ja raportointivelvoitteiden muodostama kokonaisuus tarkoituksenmukainen. Tämä kysymys on merkittävä, kun sekä ilmastolaissa että hallintomalliasetuksessa on suunnitteluvelvollisuuksia, joista osalla on jopa sama aikajänne. Lisäksi molemmissa on raportointivelvollisuuksia.

Kolmas kysymys liittyy ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän vaikuttavuuteen eli kysymykseen siitä, miten merkittävässä asemassa suunnittelujärjestelmä on lain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kannalta. Vaikuttavuuden osana voidaan nähdä järjestelmän tehokkuus. Näiden seikkojen suhteen tärkeä kysymys on, olisiko vaikuttavuutta ja hallinnollista tehokkuutta mahdollista parantaa. Nämä seikat liittyvät luonnollisesti

ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen. Lisäksi merkittävänä seikkana vaikuttavuuden kannalta voidaan pitää ilmastolain 1 §:ssä säädettyä lain tarkoitusta.

Neljäs kysymys koskee sitä, kattaako ilmastolain suunnittelujärjestelmä kaikki lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkitykselliset päästöt ja poistumat.

Näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan analysoimalla ilmastolain suunnittelujärjestelmää ottaen huomioon lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet sekä hallintomalliasetuksen säännökset. Lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämisen taustaksi selvityksessä on katsottu tarpeelliseksi lyhyesti kuvata Ruotsin, Saksan ja Tanskan ilmastolakien säännöksiä suunnittelua ja raportointia koskien. Selvitystä laadittaessa on käyty taustakeskusteluja ympäristöministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajien kanssa.

Selvitys on jäsennelty siten, että luvussa 2 esitetään arvioita ja kehittämisajatuksia ilmastolain suunnittelujärjestelmässä, esitellään Ruotsin, Tanska ja Saksan ilmastolakien järjestelmää sekä tarkastellaan eräitä muita järjestelmän kehittämiskysymyksiä. Luvussa 3 tarkastellaan seuranta- ja vuosikertomusta koskevia säännöksiä mukaan lukien mahdollisuudet kehittää lisätoimissääntelyä. Luvussa 4 käsitellään vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä kehittämisajatuksia kootusti. Ennen varsinaista ilmastolain järjestelmän tarkastelua esitellään kuitenkin EU:n sääntelyä ja Ilmastonmuutossopimuksessa asetettuja velvollisuuksia.

1.3 Eurooppalainen ilmastolaki ja hallintomalliasetus sekä Pariisin sopimus

1.3.1 Hallintomalliasetuksen mukainen suunnittelu

EU:n ilmastosääntely sisältää laajan joukon suunnittelun piiriin kuuluvaa sääntelyä. Seuraavassa tarkastellaan näistä merkittävintä eli hallintomalliasetusta (asetus (EU) 2018/1999 energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta, 11.12.2018), johon on tehty merkittäviä muutoksia erityisesti vuosina 2021 (eurooppalaisen ilmastolain säätäminen) ja 2023 (fit for 55 uudistukset).

Hallintomalliasetuksenkin taustalla on ns. eurooppalainen ilmastolaki (asetus (EU) 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi), jossa asetetaan sitova tavoite saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä sekä sen jälkeen edetä kohti negatiivisia päästöjä. Laki velvoittaa vähentämään EU:n netto-päästöjä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja edellyttää vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamista viimeistään kuusi kuukautta ensimmäisen Pariisin sopimuksen mukaisen maailmanlaajuisen tilannekatsauksen jälkeen.

Hallintomalliasetuksessa säädetään kahdesta suunnittelun piiriin luettavasta instrumentista, jotka jäsenvaltioiden laadittava ja toimitettava EU:n komissiolle: yhdenmukainen kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma (NECP, 3–14 artiklat) ja pitkän aikavälin ilmastostrategia (15 artikla). Ensimmäinen ilmastostrategia tuli antaa viimeistään 31.12.2019, seuraava on annettava viimeistään 1.1.2029 ja sen jälkeen joka kymmenes vuosi. Suunnitelmia on kuitenkin päivitettävä hallintomalliasetuksen 14 artiklan mukaisesti (seuraava päivitys 1.1.2033). Ensimmäinen pitkän aikavälin ilmastostrategia tuli antaa viimeistään 1.1.2020, seuraava 1.1.2029 ja sen jälkeen joka kymmenes vuosi, mutta sitä on tarvittaessa päivitettävä joka viides vuosi. Näillä instrumenteilla on siis samat antamisajankohdat. Energia- ja ilmastosuunnitelman tulee kattaa kymmenen vuoden periodi ja ilmastostrategian on katettava 30 vuoden näkymät.

Energia- ja ilmastosuunnitelma on laaja-alainen kattaen sekä energiaan että ilmastoon liittyvät seikat. Suunnitelmassa on kuvattava kansalliset tavoitteet, päämäärät ja panokset, jotka liittyvät energiaunionin eri ulottuvuuksiin. Nämä ulottuvuudet ja niihin liittyvät vaatimukset on määritelty asetuksen 4 artiklassa ja liitteessä I. Lisäksi suunnitelmassa on esitettävä suunnitellut politiikat ja toimenpiteet, joilla edellä mainitut tavoitteet, päämäärät ja panokset aiotaan saavuttaa. Tähän sisältyy myös yleiskatsaus tarvittavista investoinneista. Niin ikään suunnitelmassa on analysoitava energiaunionin viiden ulottuvuuden nykytilanne, mukaan lukien energijärjestelmä sekä kasvihuonekaasupäästöt ja -poistumat. Tämän lisäksi on esitettävä ennusteet tavoitteiden toteutumisesta ottaen huomioon nykyiset politiikat ja toimenpiteet. Mikäli tavoitteiden saavuttamista haittaavat sääntelyyn tai muihin tekijöihin liittyvät esteet, ne on tuotava esiin. Edelleen suunnitelmassa on arvioitava suunniteltujen politiikkojen ja toimenpiteiden vaikutukset suhteessa unionin ilmastoneutraaliustavoitteeseen, Pariisin sopimuksen mukaisiin pitkän aikavälin päästövähennystavoitteisiin sekä asetuksen 15 artiklassa tarkoitettuihin pitkän aikavälin strategioihin. Lisäksi on tehtävä yleinen arvio politiikkojen ja toimenpiteiden vaikutuksista kilpailukykyyn energiaunionin eri ulottuvuuksien näkökulmasta. Lopuksi suunnitelmaan on liitettävä erillinen osio, joka on laadittu asetuksen liitteessä III esitettyjen vaatimusten ja rakenteen mukaisesti. Suunnitelman liitteessä säädetään tarkemmin yleisistä puitteista eli käytännössä suunnitelman sisällysluettelosta.

Hallintomalliasetuksen 4–13 artikloissa säädetään lisäksi tarkemmin seuraavista suunnitelman sisältöä ja menettelyä koskevista seikoista:

- 4 artikla: Kansalliset tavoitteet, päämäärät ja panokset energiaunionin viiden ulottuvuuden osalta;
- 5 artikla: Prosessi jäsenvaltioiden panoksen vahvistamiseksi uusiutuvan energian alalla;
- 6 artikla: Prosessi jäsenvaltioiden panoksen vahvistamiseksi energiatehokkuuden alalla;
- 7 artikla: Kansalliset politiikat ja toimenpiteet energiaunionin kaikkien viiden ulottuvuuden osalta;
- 8 artikla: Yhdenmukaisen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien analyttimen perusta;

- 9 artikla: Yhdennettyjen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien luonnokset;
- 10 artikla: Julkinen kuuleminen;
- 11 artikla: Ilmasto- ja energia-alan monitasoinen vuoropuhelu;
- 12 artikla: Alueellinen yhteistyö;
- 13 artikla: Yhdennettyjen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien arviointi;
- 14 artikla: Yhdennettyjen kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien päivittäminen;

Suomi toimitti komissiolle ensimmäisen kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman vuonna 2019. Vuonna 2024 toimitettiin komissiolle päivitetty energia- ja ilmastosuunnitelma.

Energia- ja ilmastosuunnitelmien päivittämisessä on otettava huomioon hallintomalliasetuksen 4 artiklan a alakohdan 1 alakohdassa esitettyjen määrällisten unionin tavoitteiden, päämäärien tai panosten osalta, että niitä tulee muuttaa, jotta ne ovat korkeammalla kunnianhimon tasolla kuin sen viimeksi toimittamassa yhdennetyssä kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa (14(3) artikla). Jäsenvaltion on näin muutettava tavoitettaan, päämääräänsä tai panostaan niin, että ne ovat samalla tai korkeammalla kunnianhimon tasolla kuin sen viimeksi toimittamassa yhdennetyssä kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa.

Ilmastostrategian on 15(1) artiklan mukaan oltava johdonmukainen eurooppalaisessa ilmastolaissa asetetun ilmastoneutraalisuustavoitteen kanssa.

Pitkän aikavälin ilmastostrategioiden tulee edistää Pariisin sopimuksen ja YK:n ilmastosopimuksen mukaisia sitoumuksia (15(3) artikla). Tavoitteena on rajoittaa ihmisen aiheuttamia päästöjä, vahvistaa hiilinieluja ja edistää hiilen talteenottoa. Strategioiden tulee myös tukea Pariisin sopimuksen mukaista pyrkimystä pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa asteessa verrattuna esiteolliseen aikaan, ja jatkaa toimia, joilla nousu rajoitetaan 1,5 asteeseen. Strategioiden on ohjattava päästöjen vähentämistä ja hiilinielujen vahvistamista kaikilla sektoreilla, kuten energiantuotannossa, teollisuudessa, liikenteessä, rakennuksissa, maataloudessa, jätehuollossa sekä maankäytössä ja metsätaloudessa. Niiden on myös tuettava siirtymistä energiatehokkääseen ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvaan järjestelmään. Strategioiden sisällön osatekijöistä säädetään tarkemmin hallintomalliasetuksen liitteessä IV.

Strategioissa tulee hallintomalliasetuksen 15(4) artiklan mukaan niin ikään kuvata muun muassa kokonaispäästövähennykset ja hiilinielujen kasvut, sektorikohtaiset toimenpiteet, talouden hiili-intensiteetin kehitys, investointitarpeet sekä tutkimus- ja innovaatiostrategiat. Lisäksi niissä arvioidaan hiilestä luopumisen sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia työllisyyteen, terveyteen ja ympäristönsuojeluun. Strategioiden tulee olla yhteensopivia muiden kansallisten suunnitelmien ja politiikkojen kanssa.

Hallintomalliasetuksen 15(6) artiklan mukaan jäsenvaltioiden kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien tulee olla yhdenmukaisia pitkän aikavälin strategioiden kanssa. Jäsenvaltioiden on lisäksi tiedotettava strategioistaan ja niiden päivityksistä yleisölle avoimesti. Julkisuuteen tulee saattaa myös lopulliset tulokset.

Suomi toimitti komissiolle Suomen pitkän aikavälin strategian kasvihuonekaasujen vähentämiseksi 1.4.2020.

1.3.2 Raportointi hallintomalliasetuksen mukaisesti

Hallintomalliasetuksen 17-28 artikloissa säädetään raportoinnista. Selvityksen näkökulmasta merkittävimmät raportit ovat yhdenmukaisia kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia koskevat edistymisraportit (17 artikla) ja kasvihuonekaasupolitiikkoja ja -toimenpiteitä sekä ennusteita koskeva yhdenmukainen raportointi (18 artikla), mutta 19-25 artiklat määrittävät osaltaan raporttien sisältöä (esim. uusiutuvaa energiaa koskeva raportointi ja energiatehokkuutta koskeva raportointi). Raportoinnin taustalla voidaan nähdä eurooppalaisen ilmastolain 7 artikla, joka koskee kansallisten toimenpiteiden arviointia joka viides vuosi alkaen vuodesta 2023 (seuraava arviointi vuonna 2028). Arviointi voi johtaa 7(2) artiklan mukaisten suositusten antamiseen jäsenvaltiolle. Raportit (17 ja 18 artikla) on annettava joka toinen vuosi. Ensimmäinen raportti oli toimitettava viimeistään 15. maaliskuuta 2023. Hallintomalliasetuksen 26 artiklassa säädetään lisäksi vuotuisesta raportoinnista siinä säädettyjen seikkojen suhteen. Raportoinnin sähköisestä alustasta säädetään hallintomalliasetuksen 28 artiklassa.

Raportin tulee kattaa energiaunionin kaikki viisi ulottuvuutta eli se kattaa myös jonkin verran yleisemmin energia-alaa, eikä rajoitu puhtaasti ilmastokysymyksiin, vaikka ne ovat raportin keskeisintä sisältöä. Raportissa on esitettävä, miten jäsenvaltio on edistynyt suunnitelmassaan asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa, mukaan lukien EU:n ilmastoneutraaliustavoite asetuksen (EU) 2021/1119 mukaisesti.

Hallintomalliasetuksen 18 artiklan mukaisen kasvihuonekaasupolitiikkoja ja -toimenpiteitä sekä ennusteita koskeva yhdenmukainen raportoinnin tulee sisältää asetuksen liitteessä VI määritellyt kansalliset politiikat ja toimenpiteet tai toimenpidekokonaisuudet sekä ennusteet, jotka koskevat ihmisen toiminnan aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä ja nielujen aikaansaamia poistumia. Ennusteet on eriteltävä asetuksen liitteessä V osassa 2 lueteltujen kaasujen tai kaasuryhmien mukaisesti, ja niissä on otettava huomioon mahdollisesti hyväksytyt unionin tason politiikat ja toimenpiteet. Lisäksi ennusteiden tulee sisältää asetuksen liitteessä VII vahvistetut tiedot. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle ajantasaisimmat saatavilla olevat ennustetiedot. Jäsenvaltioiden on lisäksi ilmoitettava komissiolle kaikista merkittävistä muutoksista, joita raportointikauden ensimmäisen vuoden aikana on tapahtunut aiemmin toimitetuissa tiedoissa. Tämä ilmoitus on tehtävä viimeistään seuraavan vuoden 15. maaliskuuta edellisen raportin jälkeen.

Raportoinnista on annettu täytäntöönpanoasetus (komission asetus (EU) 2020/1208, jäsenvaltioiden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 mukaisesti raportoitujen tietojen rakenteesta, muodosta, toimittamistavasta ja tarkastamisesta sekä komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 749/2014 kumoamisesta), joka sisältää tarkemmat säännökset.

Viimeisin Suomen raportti (INTEGRATED REPORTING ON GREENHOUSE GAS POLICIES AND MEASURES AND ON PROJECTIONS under article 18 of Regulation (EU) No 2018/1999 of the European parliament and of the Council Decision on the Governance of the Energy Union and Climate Action) on päivätty 15.3.2023.

1.3.3 Ilmastomuutossopimus ja Pariisin sopimus

Pariisin ilmastopöytäkirja (SopS 75/2016) sisältää sääntelyä, joka edellyttää sopimusosapuolilta sekä suunnittelua että raportointia.

Eräänlaisen suunnitteluinstrumentin sisältää Pariisin sopimuksen artikla 4(2), joka edellyttää, että sopimusosapuolet laativat kansallisesti määritellyt panoksensa (Nationally Determined Contributions, NDC), jotka se aikoo saavuttaa ja ylläpitää näitä tavoitteita. Kysymys on menettelyllisestä velvollisuudesta. Kansallisesti määriteltujen panosten sisällöstä on säädetty tarkemmin Pariisin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa niin sanotussa Pariisin sääntökirjassa, joka tarkoittaa velvollisuutta. NDC:n sisällöstä säädetään erityisesti päätöksessä 4/CMA.1, joka hyväksyttiin Katowicen ilmastokokouksessa vuonna 2018 (Pariisin sääntökirja, ks. 4/CMA.1 liitteineen). Päätös toimii teknisenä ohjeistuksena NDC:n rakenteelle ja sisällölle, ja sen tarkoituksena on varmistaa, että osapuolten ilmoittamat panokset ovat vertailukelpoisia, mitattavissa ja ymmärrettävissä kansainvälisesti.

Sopimusosapuolen on sääntökirjan mukaan ilmoitettava päästövähennystavoitteet, joita se aikoo toteuttaa, ja kuvattava kansalliset politiikkatoimet, joilla nämä tavoitteet saavutetaan. Panosten tulee olla kunnianhimoisia ja edustaa edistystä aiempiin panoksiin nähden. Kehittyneiden maiden odotetaan ilmoittavan talouden laajuisia absoluuttisia päästövähennystavoitteita. NDC:t on toimitettava viiden vuoden välein, ja jokaisen uuden panoksen tulee olla edellistä kunnianhimoisempi. Raportoinnissa on noudatettava läpinäkyvyyttä, ja osapuolten on toimitettava teknisiä raportteja, jotka osoittavat panosten johdonmukaisuuden, vertailukelpoisuuden ja vaikutukset. Sopimusosapuolen on mm. kuvattava päästövähennystavoitteet, niiden aikajänne ja viitevuosi, käytetyt menetelmät ja oletukset, sektorien ja kaasujen kattavuus sekä kansalliset politiikat ja toimenpiteet, joilla tavoitteet aiotaan saavuttaa. Lisäksi osapuolen on ilmoitettava, jos tavoitteet ovat ehdollisia esimerkiksi rahoituksen tai teknologian saatavuuden suhteen.

Suomi toimitti kansallisesti määritellyn panoksensa osana Pariisin sopimusta ensimmäisen kerran vuonna 2016, ja se päivitettiin osana EU:n yhteistä NDC:tä joulukuussa 2020. Tämä yhteinen EU:n NDC kattaa kaikki jäsenvaltiot. Tiivistettynä voidaan todeta, että ”Suomen NDC:n” sisältö perustuu EU:n ilmastolainsäädäntöön ja nojautuu Suomen osalta kansallisiin strategioihin ja suunnitelmiin.

Päästöjen raportoinnista on sovittu ilmastonmuutoksen puitesopimuksessa, Kioton pöytäkirjassa ja Pariisin sopimuksessa. Pariisin sopimuksen 13(7a) artiklan mukaan sopimusosapuolet antavat säännöllisesti tiedot seuraavista: ihmisen toiminnan aiheuttamia kasvihuonekaasujen päästöjä ja nielujen aikaansaamia poistumia koskeva kansallinen selvitys, joka on laadittu hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) hyväksymillä hyviin käytäntöihin perustuvilla menetelmillä, joista tämän sopimuksen osapuolten kokouksena toimiva sopimuspuolten konferenssi on sopinut (National Inventory Report, NIR). Lisäksi on annettava tiedot, jotka tarvitaan seurattaessa, miten osapuoli on edistynyt Pariisin sopimuksen 4 artiklan mukaisen kansallisesti määritellyn panoksensa toteuttamisessa ja saavuttamisessa (13(7b) artikla). Raportit toimitetaan UNFCCC:n sihteeristölle, ja ne sisältävät sekä tekniset taulukot että selittävän dokumentin.

Suomen osalta Tilastokeskus toimittaa kasvihuonekaasuinventaarion, jonka vuosittainen laskenta tehdään ilmastonmuutoksen puitesopimuksen osapuolikokouksissa hyväksyttyjen IPCC:n menetelmäohjeiden ja kansainvälisten ilmastopidimusten vaatimusten mukaisesti. Tiedot julkaistaan Tilastokeskuksen toimesta (<https://stat.fi/tilasto/khki>).

Ilmastonmuutoksen puitesopimuksen 12(1) artiklassa säädetään, että jokaisen sopimusosapuolen on toimitettava konferenssille (COP) tiedot neljän vuoden välein kansallisista toimista, joilla se toteuttaa sopimusta (national communication, ns. maaraortti). Sen mukaan sopimusosapuoli puoli toimittaa kansallisen inventaarion ihmisen aiheuttamista kasvihuonekaasupäästöistä ja poistumista, yleiskuvauksen toteutetuista tai suunnitelluista toimista sopimuksen toimeenpanemiseksi, sekä muun tiedon, jonka osapuoli katsoo sopivaksi sisällytettäväksi raporttiin. Vaatimuksia täsmennetään päätöksessä 17/CP.8, jossa annetaan yksityiskohtaiset ohjeet erityisesti niille osapuolille, jotka eivät kuulu liitteeseen I (eli kehittyvät maat). Päätöksessä määritellään raportin sisältö, raportointimenetelmät ja aikataulut sekä suositellaan IPCC:n ohjeistusten käyttöä kasvihuonekaasuinventaarioiden laatimisessa.

Lisäksi ilmastonmuutoksen puitesopimuksen päätökseen 2/CP.17, joka hyväksyttiin Durbanin ilmastokokouksessa vuonna 2011, mukaan on velvollisuus toimittaa kaksivuotisraportti (biennial report, BR). Päätöksen mukaan sen liitteen I osapuolten (eli kehittyneiden maiden) tulee toimittaa kaksivuotisraportti joka toinen vuosi osana raportointia sopimuksen täytäntöönpanosta. Raportti sisältää tietoa muun muassa päästövähennystavoitteista, politiikkatoimista, päästötrendeistä, rahoituksesta, teknologian siirrosta ja kapasiteetin vahvistamisesta. Raportti täydentää nelivuotista National Communication -raporttia ja sen tarkoituksena on lisätä läpinäkyvyyttä ja seurata edistymistä kohti kansainvälisiä ilmastotavoitteita.

Suomen raportit kootaan ministeriöiden, Tilastokeskuksen, tutkimuslaitosten ja muiden asiantuntijaorganisaatioiden välisenä yhteistyönä (https://stat.fi/tup/khkinv/khkaasut_maaraortit.html). Suomen kahdeksas maaraortti annettiin vuonna 2022

(https://stat.fi/media/uploads/tup/khkinv/fi_nc8_final.pdf). Suomen uusi kaksivuotisraportti annettiin vuonna 2022 (https://stat.fi/media/uploads/tup/khkinv/br5_final.pdf).

1.3.4 Ylikansallisista suunnitelmista ja raporteista tiiviisti

EU:n hallintomalliasetus velvoittaa laatimaan kaksi suunnitelmaa: yhdennetyn energia- ja ilmastosuunnitelman sekä pitkän aikavälin ilmastostrategian. Nämä tulee laatia kymmenen vuoden välein. Pariisin sopimus taas edellyttää sopimusosapuolilta kansallisesti määriteltäviä panoksia (Nationally Determined Contributions, NDC), joita voidaan pitää jossakin määrin suunnitelman kaltaisina. NDC:t on annettava - päivitettävä - viiden vuoden välein.

Suunnitelmien on perustuttava samoihin pohjatietoihin, jotka tulisi tuottaa kaikkia suunnitelmia varten samanaikaisesti, jotta suunnittelu toimisi koherentisti. Ylikansallisten suunnitelmien antamisajankohdat ovat annettuja (10 tai 5 vuotta). Kansallisen suunnittelujärjestelmän, jonka pohjalta ylikansalliset laaditaan, sopeutuminen tähän mahdollisimman hyvin parantaisi ja tehostaisi kokonaisuutena tarkastellen järjestelmäkokonaisuutta. Jäljempänä esitetään joitakin kehittämismahdollisuuksia ilmastolain suunnittelu- ja järjestelmää koskien. Tietopohjan osalta on lisäksi pidettävä mielessä, että ilmastolain mukaisten suunnitelmien valmistelussa on otettava huomioon kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot (IL 8 §:n 2 momentin 1 kohta). Ilmastolain 19 §:n 3 momentin mukaan kasvihuonekaasujen kansallisen inventaariojärjestelmän vastuuyksikkönä toimii Tilastokeskus.

EU:n hallintomalliasetus edellyttää jäsenmailta yhdennettyjä kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia koskevia edistymisraportteja (17 artikla) ja kasvihuonekaasupolitiikkoja ja -toimenpiteitä sekä ennusteita koskevia yhdennettyjä raportteja (18 artikla). Nämä raportit on annettava joka toinen vuosi (uusimmat annettu vuonna 2022). Ilmastomuutoksen puitesopimus ja Pariisin sopimus edellyttävät sopimuspuolilta vuosiraporttia (NIR), nelivuotisraporttia (national communication maaraportti, uusi 2022) sekä kaksivuotisraporttia (BR, uusi 2022).

Eri raporttien on pohjaututtava samaan tietopohjaan, jonka tullee olla samanaikaisesti kaikkia ylikansallisia raportointivelvollisuuksia palveleva. Ilmastolain mukainen raportointi (ilmastovuosikertomus) lienee tässä suhteessa tarkoituksenmukainen, mutta jäljempänä esitetään eräitä mahdollisuuksia tehostaa sen osalta menettelyä.

2 Ilmastolain suunnittelujärjestelmän arviointia ja kehittämisajatuksia

2.1 Ilmastolain suunnittelujärjestelmästä kokonaisuutena ja sen kattavuudesta

Ilmastolain 7 §:n 2 momentin mukaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä määritetään kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen, nielujen vahvistamisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Suunnittelujärjestelmä käsittää neljä suunnitelmaa, joista säädetään lain 7 §:n 1 momentissa. Kuitenkin myös ilmastolain 2 §:ssä laille ja suunnittelujärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat tavallaan suunnittelua kuten edempänä 1. luvussa on tuotu esiin.

Ilmastolain suunnittelujärjestelmä sisältää kolme suhteellisen harvoin laadittavaa suunnitelmaa eli pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (kerran 10:ssä vuodessa) ja kansallisen ilmastomuutoksen sopeutumis suunnitelman (KISS, joka toinen vaalikausi, n. 8 vuotta) sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) joka toinen vaalikausi, n. 8 vuotta). Lain sanamuoto "vähintään" mahdollistaa suunnitelmien laatimisen useammin. Aikajänne, jonka nämä suunnitelmat kattavat, on kuitenkin suhteellisen pitkä.

Keskipitkän aikavälin suunnitelman (KAISU) aikajänne on lyhyempi, kun se on laadittava kerran vaalikaudessa (n. 4 vuoden välein). Keskipitkän aikavälin suunnitelma käsittää tavoitteiden ja toimien osalta vain taakanjakosektorin, mutta sen yhteydessä esitetään myös tiedot päästökauppa-sektorin ja maankäyttösektorin päästöistä.

Suunnitelmien yhteensovittamis- ja kokoamisvastuista on säädetty ilmastolain 19 §:ssä. Sen mukaan pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta vastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Maa- ja metsätalousministeriö on vastuussa KISS:n ja MISU:n osalta. Ympäristöministeriö vastaa yhteensovittamisesta ja kokoamisesta KAISU:ta koskien. Suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kulkekin ministeriölle.

Jäljempänä tarkastellaan suunnitelmia suhteessa edellä 1 luvussa esitettyyn selvityksen tarkoitukseen, jotka tiiviisti esitettynä ovat: suunnittelujärjestelmän eri osien ja sen muodostaman kokonaisuuden tavoitteet ja tehokkuus, tarkoituksenmukaisuus ja vai-kuttavuus. Suunnitelmien tarkastelu jakautuu seuraaviin osa-alueisiin: sisältö, menetely ja aika. Sisällön tarkastelussa huomiota kiinnitetään suunnitelman luonteeseen, kattavuuteen ja suhteeseen ylikansalliseen sääntelyyn. Menettelyn osalta huomiota kiinnitetään valmisteluun ja hyväksymiseen sekä eduskunnan rooliin. Ajan suhteen

esille tulee kysymys siitä, kuinka usein suunnitelma laaditaan ja miten tämä suhtautuu hallituskausiin sekä ylikansalliseen sääntelyyn.

Yleisesti ilmastolaki ja sen suunnittelujärjestelmä kattaa kaikki ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvät tekijät. Hillinnän osalta sen voi katsoa kattavan yleisesti tarkasteltuna kaikki päästöt ja poistumat. Näennäisesti suunnittelujärjestelmä ei kuitenkaan kata toimien osalta päästökauppasektoria, mutta tavoitteen, päästötietojen ja päästöarvioiden osalta päästökauppasektori on osa ilmastolain kokonaisuutta. Nielujen ja poistumien osalta ilmastolaissa ei nimenomaisesti säädetä ns. teknisistä nieluista. Ilmastolain 6 §:n 10 kohdassa olevan nielun määritelmän mukaan sillä tarkoitetaan prosessia, toimintaa tai mekanismia, joka sitoo kasvihuonekaasun, aerosolin tai kasvihuonekaasun esiasteen ilmakehästä. Määritelmässä käytetyt termit ”prosessi, toiminta tai mekanismi” kattanevat myös tekniset nielut. Kun poistumalla tarkoitetaan sitä määrää kasvihuonekaasuja, jonka nielu sitoo ilmakehästä tietyssä ajassa, ovat tekniset nielut myös käsitteen poistuma piirissä. Kun teknisillä nieluilla voi tulevaisuudessa olla merkittävä asema poistumissa ja niiden osalta voi olla tarpeen asettaa tavoitteitakin, saattaisi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää niitä koskeva määritelmä lakiin. Tämän lisäksi niistä voisi olla hyödyllistä säätää jopa omassa säännöksessä kuten Saksan ilmastolaissa (ks. Saksan ilmastolaista jäljempää).

Suunnitelmien yleiset vaatimukset, joista säädetään ilmastolain 8 §:ssä, eivät ole tämän selvityksen kannalta keskeisiä, eikä niitä tarkastella ja analysoida systemaattisesti. On kuitenkin huomattava, että ilmastolain 8 §:n 2 momentin mukaan suunnitelmassa on esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täyttyminen. Lisäksi huomioon on otettava: 1) kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot; 2) arviot kansainvälisen ja Euroopan unionin ilmastopolitiikan kehityksestä; 3) ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti; 4) ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevien toimien kustannustehokkuus; 5) kasvihuonekaasujen vähentämistä, nielujen vahvistamista sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan teknologian taso ja kehitys; 6) suunnitelmien yhteensovittaminen tarvittavilta osin energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa; 7) suunnitelmien mahdolliset vaikutukset kotimaiseen ruokaturvaan; 8) suunnitelmien mahdolliset vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen; 9) muut kuin 1–8 kohdassa tarkoitetut yhteiskunnan kehityksen kannalta olennaiset tekijät.

2.2 Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma

2.2.1 Suunnitelmasta

Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta säädetään ilmastolain 9 §:ssä. Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman valtioneuvosto laatii vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Vastaava säännös oli jo vanhassa ilmastolaissa (VIL 7 §). Sen voimassaoloaikana ei hyväksytty pitkän aikavälin suunnitelmaa. Uuden ilmastolain voimassaoloaikana ei ole vielä hyväksytty suunnitelmaa, mutta suunnitelman laatiminen on vireillä ja se on tarkoitus hyväksyä vuoden 2025 lopulla.

Suunnitelmassa esitetään taakanjako-, päästökauppa- ja maankäyttösektorin yhteenlaskettujen kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehitystä koskevat skenaariot, jotka kattavat vähintään seuraavat 30 vuotta (1 kohta). Skenaarioissa otetaan huomioon kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen, nielujen vahvistaminen ja ilmastomuutokseen sopeutuminen. Suunnitelma sisältää myös ilmastolain 2.1 §:n 3-kohdan kasvihuonekaasujen vähennystavoitteeseen ja nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista koskevaan tavoitteeseen perustuvat keskeiset toimialakohtaiset etenemisvaihtoehdot (2 kohta). Sen tulee siis sisältää eri toimialoille laaditut vaihtoehdot siitä, miten päästövähennystavoitteet ja hiilinielujen kasvattamistavoitteet voidaan saavuttaa. Suunnitelman tulee sisältää niin ikään arvio siitä, miten päästöjen vähentämiseen ja hiilinielujen vahvistamiseen tähtäävät menetelmät voivat kehittyä pitkällä aikavälillä (3 kohta). Suunnitelma voi tämän lisäksi sisältää muita tarpeellisia seikkoja (4 kohta).

2.2.2 Suhteesta energia- ja ilmastostrategiaan

Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimisvastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Ministeriö on myös säännöllisesti laatinut energia- ja ilmastostrategian, jolla ei ole lain-säädännöllistä taustaa eli lainsäädäntö ei edellytä strategian laatimista. Tätä aiemmin energia-asioista vastannut kauppa- ja teollisuusministeriö laati energiastrategioita, joissa käsiteltiin jossakin määrin myös ilmastoasioita (esim. Suomen energiastrategia, VNS 5/1997, VNS 1/1992, jossa ilmastonäkökulma lähinnä mainintana). Ensimmäinen nimeltään energia- ja ilmastostrategia laadittiin vuonna 2001 ja tuolloin annettiin myös valtioneuvoston selonteko ”Kansallinen ilmastostrategia” eduskunnalle (VNS 1/2001 vp, 27.3.2001). Energia- ja ilmastostrategioita on laadittu vuosina 2005, 2008, 2013, 2016 ja 2022 (<https://tem.fi/aiemmat-strategiat>). Seuraava strategia, jonka luonnoksesta pyydettiin lausuntoja kesällä 2025 (energia- ja ilmastostrategialuonnos) on tarkoitus hyväksyä vuoden 2025 loppuun mennessä. Vuoteen 2026 mennessä eli noin 25 viiden vuoden kuluessa tulee siis hyväksytyksi seitsemän energia- ja ilmastostrategiaa. Strategiat on laadittu kerran hallituskaudessa eli kolmen tai neljän vuoden välein (keskimäärin n. 3,6 vuotta). Strategioista on annettu selonteko eduskunnalle: 2001 (VNS 1/2001), 2005 (VNS 5/2005), 2008 (VNS 6/2008), 2013 (VNS 2/2013), 2016 (VNS 7/2016) ja 2022 (VNS 6/2022). Lisäksi vuonna 2009 annettiin erityinen ilmasto- ja energiapolitiittinen tulevaisuusselonteko (VNS 8/2009).

Energia- ja ilmastostrategia on vakiintunut instituutio, joka on integroidusti ohjannut energia- ja ilmastopolitiikkaa. Kysymys ei siis ole pelkästään ilmastoon liittyvistä seikoista, vaan myös yleisemmin energian huolto- ja toimitusvarmuuteen sekä energia-markkinoiden toimintaan liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi myös uusiutuvien energialähteiden ja energiatehokkuuden edistämisestä yleisemmin. Strategian laatimisella oli vanhan ilmastolain voimaan tullessa (1.6.2015) jo varsin pitkä historia, eikä vanhan ilmastolain 7 §:n mukainen velvollisuus laatia pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma muuttanut käytäntöä. On lisäksi pantava merkille, että vanhan ilmastolain voimaoloaikana (n. 7 vuotta) ei laadittu pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa.

On todennäköistä, että energia- ja ilmastostrategia ja pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ovat ilmastoa koskevilta osilta varsin samansisältöisiä, vaikka laatimisfrekvenssi poikkeaaakin. Tämän vuoksi on perusteltua kysyä ilmastolain näkökulmasta, onko ilmastolain mukainen suunnitelma tarpeellinen, voitaisiinko menettelyjä muodollisestikin yhdentää (käytännössä näin lienee tehty) eli ilmastolaissa säädettäisiin energia- ja ilmastostrategiasta, josta annettaisiin selonteko eduskunnalle?

2.2.3 Suhteesta hallintomalliasetukseen

EU:n hallintomalliasetuksen 15 artiklan mukainen strategia, jonka sisältövaatimukset on määritelty tarkemmin hallintomalliasetuksen IV liitteessä, edellyttää, että jäsenvaltioiden strategiat ulottuvat vähintään 30 vuoden päähän ja tähtäävät hiilineutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä. (Ks. strategiasta myös edeltä 1 luvusta.) Ilmastolain 2 §:n tavoitteet yhdessä pitkän aikavälin suunnitelman kanssa kattaa saman aikajänteen.

Hallintomalliasetuksen 15 artikla korostaa skenaarioiden ja vaikutusarvioiden merkitystä. Suomessa laadittavana olevan pitkän aikavälin suunnitelman taustalla ovat WEM (With Existing Measures) ja WAM (With Additional Measures) skenaariot, jotka arvioivat politiikkatoimien vaikutuksia päästöihin, energiajärjestelmään ja nieluihin. Strategian voi katsoa omaavan samoja elementtejä. Strategian tulee olla johdonmukainen energiaunionin viiden ulottuvuuden kanssa, joita ovat vähähiilisyys, energiatehokkuus, energiaturvallisuus, sisämarkkinat sekä tutkimus ja innovaatio. Suomen strategia on laadittu rinnakkain kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman (NECP) kanssa, joka kattaa nämä ulottuvuudet. Tällä voidaan varmistaa, että pitkän aikavälin suunnitelma ei olisi irrallinen, vaan osa laajempaa politiikkakokonaisuutta.

Osallistaminen on keskeinen osa hallintomalliasetuksen 15 artiklaa, ja Suomen ilmastolaissa on vastaavia osallistumissäännöksiä. Hallintomalliasetus edellyttää, että strategia on yhteensopiva muiden kansallisten suunnitelmien kanssa. Suomen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa on laadittu koordinoidusti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja energia- ja ilmastostrategian kanssa, mikä osaltaan varmistaa johdonmukaisuuden ja politiikkatoimien yhteisvaikutusten arviointia.

2.2.4 Arvioita ja kehittämisvaihtoehtoja

Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kokonaisuutta tarkasteltaessa on syytä pohtia, onko nykyinen sääntely riittävä vai olisi sitä mahdollista kehittää. Suunnitelman aikajänne on pitkä, ja olosuhteet voivat muuttua merkittävästi, kuten on nähty viimeisen kymmenen vuoden aikana. Esimerkiksi EU:n ilmastolainsäädäntö on kehittynyt nopeasti: EU:n ilmastolaki on tullut voimaan, Fit for 55 -paketti on tuonut uusia velvoitteita, ja Pariisin sopimuskinkin on tullut voimaan. On myös pidettävä mielessä, että työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut säännöllisesti energia- ja ilmastostrategian, joka ei kuitenkaan ole lakisääteinen. Hyvä kysymys on, onko pitkän aikavälin suunnitelma nykymuodossaan tarpeellinen.

Kun pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa ei ole vielä hyväksytty, ei sen merkityksestä tai vaikuttavuudesta ole kokemuksia. Resurssinäkökulmasta tarkoituksenmukaista voisi olla, että sitä koskeva sääntely poistettaisiin ilmastolaista. Käytännössä pitkän aikajänteen suunnittelua edustaisi hallintomalliasetuksen 3 ja 15 artiklan mukainen suunnittelu sekä osittain myös energia- ja ilmastostrategia.

Mahdollisuus suunnittelujärjestelmän tehostamisen näkökulmasta voisi olla, että ilmastolaissa edellytettäisiin selonteon antamista eduskunnalle, ennen kuin hallintomalliasetuksen 15 artiklan mukainen strategia annetaan komissiolle. Kun 3 ja 15 artiklan mukaiset annetaan samanaikaisesti, voisi selonteko käsittää molemmat. Ilmastolaissa voitaisiin viitata hallintomalliasetukseen ja sen IV liitteeseen ja näin varmistaa yhdenmukaisuutta. Luonnollisesti kansallisen suunnitelman osalta voitaisiin mukaan ottaa vain kansallisesti merkittäviä seikkoja ja poissulkea niitä seikkoja, joita ei ilmastolain mukaiseen suunnitelmaan olisi tarpeen sisällyttää.

Pitkän aikavälin suunnittelun kannalta voidaan siis hahmotella neljä erilaista perusvaihtoehtoa kehittää järjestelmää tarkoituksenmukaisemmaksi ja osittain myös resurssien käyttöä tehostavasti. Karkeasti ilmaistuna ne ovat:

- a) sääntelyn korvaaminen kansallisella energia- ja ilmastostrategialla siten, että se laadittaisiin ilmastolain mukaisena hallintomalliasetuksen 3 ja 15 artiklassa säädetyssä aikataulussa;
- b) sääntelyn poistaminen ja korvaaminen hallintomalliasetuksen 3 artiklan mukaisella suunnitelmalla ja 15 artiklan mukaisella strategialla (laatiminen ilmastolaissa säädetyssä menettelyssä ottaen huomioon hallintomalliasetuksen säännökset);
- c) hallintomalliasetuksen 15 ja 3 artiklan mukaisista suunnitelmista ja strategioista annetaan selonteko eduskunnalle ja tästä säädetään ilmastolaissa (viittaussäännös hallintomalliasetukseen); sekä
- d) nollavaihtoehto eli pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskevaa sääntelyä kehitetään jossakin määrin edelleen esimerkiksi siten, että sisältöä yhdenmukaistettaisiin suunnitelman ja strategian sisältöjen kanssa.

Ympäristövaliokunta katsoi mietinnössään (YmVM 2/2022), että ilmastopolitiikan nopean kehittymisen vuoksi jatkossa voi siten olla perusteltua selvittää ilmasto- ja energiastrategian sisällyttämistä ilmastolain suunnittelujärjestelmän piiriin. Talousvaliokunta

toi saman asian esille suoremmin, kun se totesi, että kokonaisuuden hahmottamiseksi olisi perusteltua, että myös ilmasto- ja energiastrategia tuotaisiin suunnittelujärjestelmän piiriin (TaVL 19/2022).

Hallintomalliasetuksen 3 ja 15 artiklojen mukaisten suunnitelmien seuraava päivitys on tehtävä viimeistään 1.1.2029. Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimisen tarkasta ajankohdasta ei ole säädetty. Siihen ei ole ilmeisesti ollut suoraan voimassa olevasta suunnittelujärjestelmästä johtuvaa syytä. Jos yhdentämistä hallintomalliasetukseen toututettaisiin, olisi luontevaa säätää aikataulu vastaamaan hallintomalliasetuksen mukaista aikataulua.

Mikäli päädyttäisiin täysin nollavaihtoehtoon kannalle eli pysytettäisiin järjestelmä nykyisellään, olisi kuitenkin mielekäästä harkita, tulisiko pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman päivittämisen tarpeellisuudesta säätää. Tällaista säännöstä puoltaisi erityisesti suunnitelman pitkä aikajänne, jonka kuluessa skenaarior ja sääntelykin (mukaan lukien EU-tasoinen ja kansainvälinen sääntely) voi muuttua merkittävästi. Toisaalta päivitys on mahdollista tehdä hallituskausittainkin keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman yhteydessä.

2.3 Kansallinen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelma

Ilmastolain 10 §:ssä säädetään kansallisesta ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmasta. Suunnitelma on laadittava vähintään joka toinen vaalikausi. Kuitenkin niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole velvollisuutta laatia uutta suunnitelmaa, on kuitenkin arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuus ja harkittava uusien toimien tarvetta.

Sopeutumissuunnitelmassa esitetään ne asiat, joiden avulla pyritään saavuttamaan ilmastolain 2 §:ssä määritellyt tavoitteet. Suunnitelmassa tulee olla ajantasainen arvio riskeistä ja haavoittuvuuksista. Lisäksi siinä tarkastellaan sopeutumista eri hallinnonalojen näkökulmasta, hallinnonalojen rajat ylittävästi sekä alueellisesti tarpeen mukaan. Suunnitelmaan sisällytetään toimenpiteet, joilla tavoitteisiin pyritään, sekä arvio näiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Mukaan voidaan ottaa myös muita tarpeellisia seikkoja.

Valtioneuvosto antoi sopeutumissuunnitelmaa koskevan selonteon eduskunnalle 15.12.2022 (VNS 15/2022 vp). Seuraava suunnitelma tulee ilmastolain mukaan antaa 2027 alkavan vaalikauden aikana eli viimeistään vuonna 2031. Sopeutumissuunnitelman laatimisfrekvenssi on ilmeisen tarkoituksenmukainen. Tarvetta tarkemmin säätää suunnitelman hyväksymisajankohdasta suhteessa vaalikauden alkuun ei liene suunnitelman luonteenkaan vuoksi.

Ilmastolain 10 §:n 2 momentin säännös koskien arviointivelvollisuutta on varsin väljä ja jättää laatimisesta vastaavan maa- ja metsätalousministeriön harkintaan, milloin ajantasaistaminen ja uudet toimet olisivat tarpeen. Tätä koskien säännöstä voisi olla mahdollista kehittää siten, että arvio olisi tehtävä esimerkiksi tietyssä ajassa vaalikauden alusta lukien. Arvio voi luonnollisesti olla sisällöltään joko uusia toimia edellyttävä tai niitä edellyttämätön. Avoimeksi jää myös, tulisiko suunnitelmaan tehdä uusien toimien johdosta muutos eli tarkistettaisiinko sitä vai toteutettaisiinko toimet ilman tätä. Säättämällä tästä seikasta laissa epäselvyys vähenisi.

2.4 Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta (MISU) säädetään ilmastolain 12 §:ssä. Sen mukaan suunnitelma on laadittava joka toinen vaalikausi. Niiden vaalikausien aikana, jolloin ei ole velvollisuutta laatia uutta suunnitelmaa, on kuitenkin arvioitava voimassa olevan suunnitelman ajantasaisuus ja harkittava uusien toimien tarvetta.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa esitetään ilmastolain 2 §:n mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi maankäyttösektorin osalta tavoiteltavat seikat. Suunnitelmassa määritellään tavoite kasvihuonekaasupäästöjen ja hiilinielujen kehityksestä, kuvataan toimenpiteet, joilla päästöjä vähennetään ja poistumia kasvatetaan, sekä esitetään tiedot ja arviot päästöjen ja poistumien kehityksestä. Lisäksi suunnitelmassa käsitellään muita tarpeellisia seikkoja, jotka tukevat tavoitteiden saavuttamista.

Päästöjen ja poistumien osalta sekä arvioiden osalta tiedot sisältävät muun muassa yhteenlasketut tiedot taakanjako- ja päästökauppasektorin kasvihuonekaasupäästöistä vuodesta 1990 alkaen, sekä vastaavat tiedot maankäyttösektorilta. Suunnitelmassa tullee myös arvioida, miten päästöt ja poistumat kehittyvät seuraavien 10–15 vuoden aikana nykyisten toimenpiteiden perusteella, ja miten ne muuttuvat, jos otetaan käyttöön uusia toimenpiteitä. Lisäksi tarkastellaan muita suunnitelman kannalta olennaisia asioita, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin.

Ensimmäinen suunnitelmaa koskeva selonteko annettiin eduskunnalle 8.7.2022 eli Rinteen/Marinin hallituskauden neljäntenä vuotena (VNS 7/2022 vp). Seuraava suunnitelma tulee ilmastolain mukaan antaa 2027 alkavan vaalikauden aikana eli viimeistään vuonna 2031. Vaikka suunnitelma on laadittava vain joka toinen vaalikausi, voisi olla tarkoituksenmukaista ja poliittisen ohjauksen kannaltakin tehokkaampaa, mikäli suunnitelman laatimisajankohdasta vaalikauden aikana säädettäisiin tarkemmin. Tarkempi ajankohta voisi olla esimerkiksi 12 kuukautta vaalikauden alusta. Tällöin kulloisellakin hallituksella olisi mahdollista toteuttaa niitä politiikkatoimia, jotka se katsoo suunnitelman toteuttamiseksi tarpeelliseksi. Jos suunnitelma hyväksytään hallituskauden loppupuolella, jää suunnitelman toteuttaminen seuraavalle hallitukselle, jonka prioriteetteihin edellisen hallituksen suunnitelmassaan hyväksymät politiikkatoimet eivät välttämättä kuulu.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman osalta on tuotava esille edellä sopeutumis-suunnitelman osalta esitetty koskien arviointivelvollisuutta, josta säädetään 12 §:n 2 momentissa. Säännös on varsin väljä ja jättää laatimisesta vastaavan maa- ja metsätalousministeriön harkintaan, milloin ajantasaistaminen ja uudet toimet olisivat tarpeen. Tätä koskien säännöstä voisi olla mahdollista kehittää siten, että arvio olisi tehtävä esimerkiksi tietyssä ajassa vaalikauden alusta lukien.

Ilmastolain 12 §:n 2 momentin säännöksen suhde 16 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säädettyyn lisätoimia koskevaan säännökseen ei ole selkeä. Hallituksen esityksen mukaan väliarvioinnilla tarkoitettaisiin esimerkiksi sentyyppistä väliarviointia, joka on laadittu sopeutumis-suunnitelman osalta vuonna 2019. Suunnitelman laatimista koskevat 13 ja 14 §:n mukaiset menettelyvaatimukset eivät koskisi tätä arviointia. Arvio voi olla sisällöltään joko uusia toimia edellyttävä tai niitä edellyttämätön. Ilmastolain 16 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan lisätoimista päättäminen kuuluu kuitenkin valtioneuvostolle.

Ilmastolain 16 §:n 3 momentissa säädetään, että päästö- ja poistumakehitysarvioiden toteutumista on seurattava vuosittain inventaariojärjestelmässä tuotettujen tietojen perusteella. Säännös kytkeytyy 16 §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen, joka koskee lisätoimia (ks. lisätoimista jäljempää). Ilmastolain 12 §:n 2 momentin osalta olisi mahdollista säätää arvion tarpeellisuudesta sisällöllisesti esimerkiksi suhteessa ilmastovuosikertomuksen mukaiseen päästökehitykseen.

Ilmastolain 12 §:n 2 momentin osalta avoimeksi jää myös, tulisiko suunnitelmaan tehdä uusien toimien johdosta muutos eli tarkistettaisiinko sitä vai toteutettaisiinko toimet ilman tätä. Säättämällä tästä seikasta tarkemmin laissa epäselvyys tästä poistuisi. Ilmastolain 17 §:ssä säädetään suunnitelmien muuttamisesta, joka edellyttää 13 ja 14 §:in mukaista menettelyä. (Ks. jäljempää arvioita 17 §:stä.)

Ilmastolain 2 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdissa on säädetty vähennystavoitteet taakanjakosektorille ja päästökauppasektorille vuosille 2030, 2040 ja 2050. Maankäyttösektorin osalta tavoitteita ei ole säädetty. Toisaalta on pidettävä mielessä, että ilmastolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty neutraalisuustavoite koskee kaikkia sektoreita. Ilmastolaissa olisi kuitenkin mahdollista säätää myös maankäyttösektorille tavoitteet edellä mainituille vuosille. (Ks. myös Saksa, jossa maankäyttösektorille on säädetty omat tavoitteet lain 3 a §:ssä.)

Kun ilmastolain 2 §:n 1 momentin mukainen neutraalisuustavoite perustuu päästöjen ja nielujen kokonaisuuteen eli nettoajatteluun, voisi ajatella, että kaikkia sektoreita käsiteltäisiin samanaikaisesti suunnittelussa. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa laaditaan yksi suunnitelma. Saksassakin laaditaan vain yksi suunnitelma, mutta budjettisääntelyn kautta sektoreiden tavoitteet – itse asiassa velvollisuudet – eriytyvät. Päästökauppa on EU:n laajuisena luonnollisesti eri asemassa suunnitteluun liittyvien politiikkatoimien osalta, mutta kuitenkin nettoajattelun sisällä.

Sekä KAISU että MISU edellyttävät politiikkatoimia, joilla vaikutetaan kokonaisuuteen ja lisäksi ne ovat sidoksissa toisiinsa, kun tarkastellaan 2 §:n tavoitteita (ja EU-velvoitteitakin). Tämän vuoksi olisi harkitsemisen arvoista, tulisiko KAISU JA MISU valmistella ja hyväksyä samanaikaisesti eli molempien osalta laatimisfrekvenssi olisi vaalikausi. Lähtökohtaisesti neljän vuoden aikajänne MISU:n osalta olisi lyhyt, kun maankäyttösektorilla muutokset ovat lähtökohtaisesti hitaita. Toisaalta maankäyttösektorin tietoperusta on näyttänyt olevan muutoksessa ja osalla maankäyttösektoriakin voi olla suhdanteista tai muista ulkoisista muutoksista johtuvaa vaihtelua. Neljän vuoden hyväksymisfrekvenssi ei välttämättä aiheuttaisi merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa, jos suunnitelman lähtökohdat voisi pysyä ennallaan ja muutokset kohdistuisivat politiikkatoimiin. KAISU:n laatimisen yhteydessä tuotetaan tietoa, josta osaa edellytetään myös MISU:a laadittaessa. Maankäyttösektorin suunnittelun samanaikaisuus voisi kuitenkin mahdollistaa vaikuttavamman reagoinnin kokonaisuuden kannalta. Vaihtoehtoisesti voisi ajatella, että maankäyttösektorin osalta laadittaisiin aina 12 §:n 3 momentin mukainen arvio KAISU:n laatimisen yhteydessä ja ilmastolakiin otettaisiin tästä nimenomainen säännös.

Jäljempänä tuodaan esiin, että KAISU:n laatimisajankohdasta säädettäisiin tarkemmin siten, että se olisi hyväksyttävä 12 kuukauden kuluessa vaalikauden alusta lukien. Sama voisi koskea MISU:a tai sen arviointia KAISU:n laatimisen yhteydessä. (Ks. 2.5 luku.)

Seuraava MISU on hyväksyttävä seuraavalla eli vuonna 2027 alkavalla vaalikaudella, kun edellinen hyväksyttiin vuonna 2022. Jos MISU laadittaisiin tai sitä arvioidaisiin edellä esitetyn mukaisesti, seuraava MISU tulisi hyväksyä viimeistään maaliskuussa 2028.

2.5 Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta (KAISU) säädetään ilmastolain 11 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvosto hyväksyy suunnitelman kerran vaalikaudessa. Vastaava säännös oli vanhassa ilmastolaissa (VIL 9 §). Ensimmäinen KAISU hyväksyttiin vuonna 2017 ja toinen vuonna 2022. Kolmas suunnitelma on tarkoitus hyväksyä vuonna 2025.

Suunnitelmassa esitetään, miten lain 2 §:ssä määritellyt tavoitteet saavutetaan. Siinä määritellään taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjen kehitystavoite sekä toimet, joilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia päästöjä vähennetään. Lisäksi suunnitelmassa kuvataan kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien kehitys sekä arvioidaan päästöjen tulevaa kehitystä ja toimenpiteiden vaikutuksia niihin. Suunnitelma sisältää myös muita tarpeellisia seikkoja, joita ei ole erikseen mainittu.

Päästöjen ja poistumien kehitystä sekä arvioita koskevassa osuudessa esitetään tiedot taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketuista kasvihuonekaasupäästöistä

vuodesta 1990 alkaen. Lisäksi annetaan tiedot päästökauppasektorin, taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin päästöistä ja poistumista vuodesta 2005 lähtien. Suunnitelmassa arvioidaan myös, miten taakanjako- ja päästökauppasektorin yhteenlasketut päästöt sekä taakanjakosektorin päästöt kehittyvät seuraavien 10–15 vuoden aikana nykyisten toimien perusteella. Erillinen arvio esitetään siitä, miten taakanjakosektorin päästöt kehittyvät samana ajanjaksona, kun otetaan huomioon sekä nykyiset että uudet toimet. Lopuksi suunnitelmassa voidaan käsitellä myös muita tarpeellisia asioita.

Ensimmäinen suunnitelmaa koskeva selonteko annettiin eduskunnalle 14.9.2017 (VNS 7/2017 vp ja toinen 2.6.2022 (VNS 4/2022 vp). Eduskuntavaalit järjestettiin keväällä vuosina 2016 (Sipilä: 29.5.2015-6.6.2019), 2019 (Rinne/Marin 6.6.2019-20.6.2023) ja 2023 (Orpo 20.6.2023-). Vaalien jälkeen uusi hallitus on yleensä aloittanut toimintansa kesäkuussa. Suunnitelmat on hyväksytty ja selonteot eduskunnalle on annettu hallituksen toisena toimintavuotena ja eduskunta on käsitellyt niitä syysistuntokaudella eli hallituksen toiminta-ajan puolenvälin jälkeen. Vuoden 2025 selonteko käsiteltäneen ilmeisesti vasta kevätistuntokaudella.

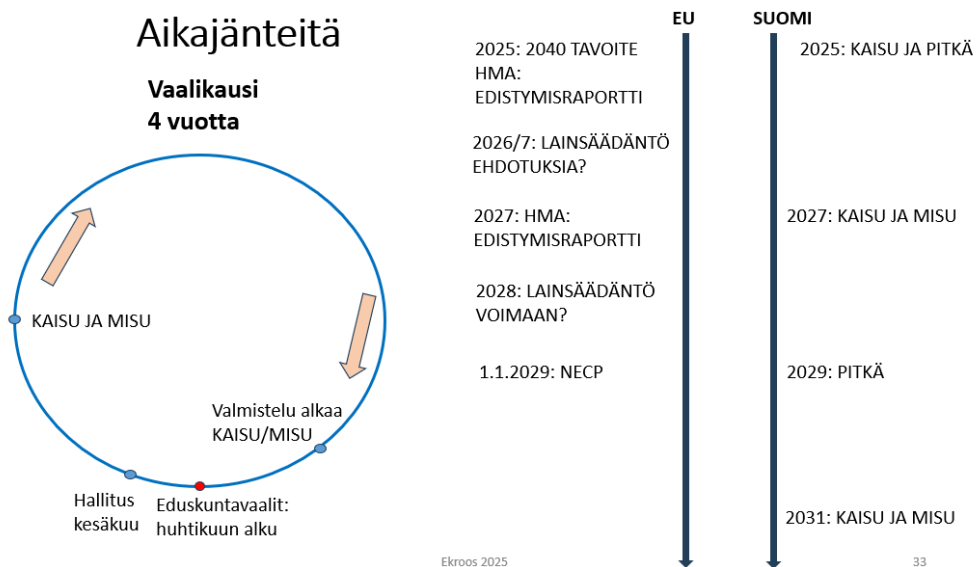
Hallitus toteuttaa hallitusohjelmaansa, eikä se useinkaan ainakaan viimeisenä toimintavuotenaan tee merkittäviä uusia politiikkatoimia koskevia uudistuksia tai muutoksia. Jos suunnitelman hyväksytään hallituskauden loppupuolella, suunnitelmassa esitetyt mahdolliset uudet politiikkatoimet tulisivat seuraavan hallituksen toteutettavaksi tai niitä ei suunnitelmassa lainkaan esitettäisi. Suunnittelujärjestelmä voisi olla tehokkaampi ja hallituksen politiikan kannalta vaikuttavampi, jos keskipitkän aikavälin suunnitelma annettaisiin sellaisena ajankohtana, että toimiva hallitus ehtisi toteuttaa suunnitelmaan mahdollisesti sisältyvät politiikkatoimet. KAISU:n hyväksymisajankohta on sinänsä vapaasti hallituksen päätettävissä, mutta jos haluttaisiin varmistaa, että se annettaisiin nimenomaisesti tietyssä ajankohtana suhteessa eduskuntavaaleihin, tulisi tästä säätää ilmastolaissa. Ruotsissa (vaalien jälkeinen vuosi) ja Saksassa (12 kk vaalikauden alkamisesta) suunnitelmien antamisajankohdasta on nimenomainen säännös laissa. Suomessa ajankohta voisi olla esimerkiksi sama kuin Saksassa eli 12 kuukautta eduskuntavaaleista. Ruotsin mallin mukaisesti ajankohta olisi varsin lähellä Suomen nykykäytäntöä (maksimissaan 21 kuukautta, kun vaalit Suomessa ovat huhtikuun alussa (9+12 kuukautta).

Mikäli aikataulua muutettaisiin joko lainsäädännön muutoksen kautta taikka muutoin tarkoituksenmukaisemmaksi, edellyttäisi se KAISU:n valmistelua (skenaarioiden päivitykset, hallinnonaloittainen valmistelu), joka alkaisi jo ennen vaaleja eli edellisen hallituksen aikana. Olisi tarkoituksenmukaista, jos hallitusohjelmaa laadittaessa WEM- ja WAM skenaariot olisivat käytettävissä. WAM-skenaario voisi sisältää politiikkatoimia laaja-alaisesti. Hallitusohjelman jälkeen voisi tarvittaessa olla tarpeen toteuttaa skenaarioiden päivitys, jossa voitaisiin ottaa huomioon hallitusohjelmasta johtuvat mahdolliset politiikkatoimia koskevat muutokset.

Kun seuraavat eduskuntavaalit ovat huhtikuussa 2027 ja jos KAISU:n hyväksyminen tulisi tehdä viimeistään 12 kuukauden kuluessa vaaleista eli maaliskuussa 2028, tulisi suunnitelman valmistelu ehkä aloittaa vuoden 2026 loppupuolella, mikäli haluttaisiin,

että hallitusneuvotteluissa (huhti-toukokuussa 2027) olisi käytettävissä aineistoa neuvotteluiden taustaksi. Jo hallitusohjelmassa voitaisiin sopia mahdollisesti tarvittavista politiikkatoimista sekä mahdollisesti niihin liittyvistä valtiontaloutta koskevista kysymyksistä. (Ks. jäljempää 2.7 luvusta mahdollisuudesta yhdentää KAISU:a talouskehkeyseen).

KAAVIO AIKAJÄNTEISTÄ (vaalikausi, EU:n ja Suomen aikatauluja)



2.6 Ilmastolain mukaisesta suunnittelusta Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa

2.6.1 Ruotsin ilmastopoliittinen toimintasuunnitelma

Ruotsin ilmastolain (klimatlag, 2017:720) 5 §:ssä säädetään ilmastopoliittisesta toimintasuunnitelmasta, joka on laadittava joka neljäs vuosi. Suunnitelma on toimitettava valtiopäiville varsinaisten vaalien jälkeisenä vuonna. Toimintasuunnitelman tulee sisältää kuvaus Ruotsin EU- ja kansainvälisistä sitoumuksista, historiallisista kasvihuonekaasupäästöistä viimeisimpään raportoituun inventaarioon asti, ennustetuista päästövähennyksistä, toteutettujen päästövähennystoimenpiteiden tuloksista, suunnitelluista toimenpiteistä ja arvio siitä, milloin ne voivat tulla voimaan. Lisäksi suunnitelmassa on arvioitava, missä määrin päätetyt ja suunnitellut toimenpiteet edistävät kansallisten ja globaalien ilmastotavoitteiden saavuttamista, miten eri menoerien toimenpiteet vaikuttavat näiden tavoitteiden toteutumiseen, sekä mitä lisätoimenpiteitä tai päätöksiä voidaan tarvita tavoitteiden saavuttamiseksi. (Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll, Srk 2023/24:59)

Toimintasuunnitelman laatimista ohjaa ilmastolain 3 §, jonka mukaan hallituksen ilmastopoliittisen työn on perustuttava eduskunnan vahvistamaan pitkän aikavälin, ajallisesti määriteltyn päästövähennystavoitteeseen. Hallituksen on asetettava tarvittavat muut päästövähennystavoitteet tämän pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi. Työ on toteutettava siten, että ilmastopoliittiset ja budjettipoliittiset tavoitteet voivat tukea toisiinsa.

Hallituksen on toimitettava vuosittain valtiopäiville ilmastoraportti osana budjettiesitystä (4 §). Raportin tulee sisältää selvitys kasvihuonekaasupäästöjen kehityksestä, selvitys vuoden aikana tehdyistä merkittävistä ilmastopoliittisista päätöksistä ja niiden mahdollisista vaikutuksista päästökehitykseen, sekä arvio siitä, onko lisätoimenpiteille tarvetta ja milloin ja miten niistä voidaan tehdä päätöksiä.

Tiivistettynä Ruotsissa toimintasuunnitelma laaditaan neljäksi vuodeksi ja raportti valtiopäiville annetaan vuosittain. Toimintasuunnitelma on toimitettava valtiopäiville vuonna, joka seuraa valtiopäivien varsinaisten vaalien vuotta. Ruotsin ilmastolaissa ilmastopoliittinen näyttää sekä suunnittelu että seuranta olevan lakisääteisesti yhteydessä valtion budjettiin.

2.6.2 Tanskan ilmastotoimintasuunnitelma

Tanskan ilmastolain (lov om klima, 1nr. 965 af 26.6.2020) 1 §:ssä säädetään kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteista. Sen mukaan tavoitteena on, että Tanska vähentää kasvihuonekaasupäästöjään 70 prosentilla vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Lisäksi tavoitteena on saavuttaa ilmastoneutraali yhteiskunta viimeistään vuoteen 2050 mennessä. Vuoden 2025 osalta päästövähennystavoitteeksi on asetettu 50–54 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Lisäksi Tanska toimii aktiivisesti Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteiden edistämiseksi, erityisesti pyrkimyksessä rajoittaa globaali lämpötilan nousu 1,5 celsiusasteeseen. Ilmastopoliittikkaa ohjaavat periaatteet korostavat Tanskan roolia kansainvälisenä esimerkkinä, kustannustehokkuutta, sosiaalista oikeudenmukaisuutta sekä sitä, että päästövähennykset ovat aidosti kotimaisia eivätkä siirrä päästöjä ulkomaille.

Ilmastolain 2 §:n mukaan ilmasto-, energia- ja huoltoministeriö asettaa vähintään viiden vuoden välein uuden kansallisen ilmastotavoitteen, joka ulottuu kymmenen vuoden päähän. Jokaisen uuden tavoitteen on oltava vähintään yhtä kunnianhimoinen kuin edeltäjänsä. Tavoitteen asettamisen yhteydessä julkaistaan ilmastotoimintasuunnitelma, joka kattaa saman kymmenen vuoden aikajänteen. (Klimaprogram 2023)

Ilmastoneuvoston (Klimarådet) tehtävistä säädetään ilmastolain 3–5 §:ssä. Se on riippumaton asiantuntijaelin, joka avustaa ministeriä ilmastopoliittikan suunnittelussa ja arvioinnissa. Neuvosto antaa vuosittain suosituksia ja arvioi, ovatko hallituksen toimet riittäviä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi se lausuu ministeriön laatimista raporteista ja ohjelmista sekä osallistuu julkiseen keskusteluun ilmastopoliitikasta.

Ilmasto-, energia- ja huoltoministeriö laatii vuosittain ilmastotilannekatsauksen (6 §). Tämä katsaus sisältää tiedot Tanskan historiallisista kasvihuonekaasupäästöistä sekä kokonaisuutena että eri sektoreittain. Lisäksi siinä esitetään ennusteet tulevista päästöistä samalla jaottelulla. Katsaukseen sisältyy myös kansainvälinen raportointi Tanskan ilmastotoimien globaaleista vaikutuksista.

Ilmastolain 7 §:ssä säädetään vuosittaisesta ilmasto-ohjelman Tanskan eduskunnalle (Folketinget). Ministeriön laatimassa ohjelmassa esitetään tilannekatsaus kansallisten ilmastotavoitteiden toteutumisesta, suunnitellut ilmastotoimet ja keinot, joilla on vaikutusta sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, sekä arvio näiden toimien odotetusta tulevasta vaikutuksesta. Lisäksi ohjelmassa käsitellään Ilmastoneuvoston suositukset ja ministerin kannanotto niihin. Ohjelma sisältää myös katsauksen ilmastotoimien tutkimuksesta ja kehityksestä, ilmastotieteellisestä kehityksestä mukaan lukien uusimmat YK:n ilmastopaneelin raportit, sekä kuvauksen kansainvälisten ilmastotavoitteiden toteutumisesta. Lopuksi ohjelmassa esitetään Tanskan globaali ilmastostrategia.

Tiivistettynä Tanskassa suunnitelma laaditaan joka viides vuosi kymmeneksi vuodeksi, mutta tämän lisäksi annetaan vuosittain parlamentille ilmasto-ohjelma, joka sisältää tiedot suunnitelluista toimista ja keinoista. Parlamentille annetaan vuosittain myös tilannekatsaus tavoitteiden toteutumisesta. Tanskassa ei ole laissa säännöstä siitä, milloin suunnitelma tulisi laatia suhteessa parlamenttivaaleihin.

2.6.3 Saksan budjetit ja ilmastotoimintaohjelma

Saksan ilmastolain (Bundes-Klimaschutzgesetz, viimeisin muutos 15.7.2024) tarkoituksena 1 §:n mukaan on edistää ilmastonsuojelua Pariisin ilmastopimuksen mukaisesti. Lain tavoitteena on rajoittaa ilmaston lämpeneminen selvästi alle kahteen Celsiusasteeseen ja pyrkiä rajoittamaan nousu enintään 1,5 asteeseen.

Ilmastolain 3 §:ssä säädetään kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteista, jotka ulottuvat vuoteen 2050 saakka. Vuoteen 2030 mennessä päästöjen on vähennyttävä vähintään 65 prosenttia, ja vuoteen 2040 mennessä vähennyksen on oltava vähintään 88 prosenttia. Vuoteen 2045 mennessä päästöjä on vähennettävä siinä määrin, että saavutetaan nettonollapäästöt eli ilmastoneutraalius. Tämän jälkeen, vuodesta 2050 alkaen, tavoitteena on saavuttaa negatiiviset kasvihuonekaasupäästöt.

Saksan kansalliset ilmastotavoitteet voidaan osittain saavuttaa valtioiden välisillä mekanismeilla, jotka tähtäävät kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen. Mikäli EU:n tai kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää korkeampia kansallisia päästövähennystavoitteita, liittovaltion hallitus ryhtyy toimiin näiden tavoitteiden korottamiseksi. Kansallisia ilmastotavoitteita voidaan korottaa, mutta niitä ei saa laskea.

LULUCF-sektorille on asetettu omat päästövähennystavoitteet ilmastolain 3 a §:ssä. LULUCF-sektorin vuosittaisen päästötilin keskiarvo, joka lasketaan kyseisen tavoitevuoden ja sitä edeltävien kolmen kalenterivuoden perusteella, tulee parantaa seuraavasti: vuoteen 2030 mennessä vähintään miinus 25 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia, vuoteen 2040 mennessä vähintään miinus 35 miljoonaa tonnia, ja vuoteen

2045 mennessä vähintään miinus 40 miljoonaa tonnia. Päästötilien perustana käytetään vuosiraportoinnin mukaisia tietoja. Tavoitteiden toteuttamisesta vastaa pääasiassa se liittovaltion ministeriö, jonka toimialaan sektori kuuluu. Ministeriön tehtävänä on esittää ja toteuttaa tarvittavat kansalliset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi.

Teknisten hiilinielujen osuudesta säädetään ilmastolain 3 b §:ssä. Liittovaltion hallitus voi asetuksella määritellä teknisten nielujen osuuden ja asettaa niille tavoitteet vuosille 2035, 2040 ja 2045. Lisäksi hallitus laatii pitkän aikavälin strategian sellaisten jäännöspäästöjen käsittelemiseksi, joita ei voida teknisesti tai taloudellisesti välttää. Tämä strategia toimii perustana asetusten antamiselle.

Saksan ilmastolain 4 §:ssä säädetään kokonaispäästöbudjettien määrittämisestä. Sen mukaisesti on määritelty vuosittaiset kokonaispäästöbudjetit, jotka ulottuvat vuoteen 2030 asti ja ne on otettu lain liitteeseen 2. Budjetit ovat sitovia, mutta lain 4 §:n 1 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että budjetit eivät anna subjektiivisia oikeuksia tai valituskelpoista asemaa (Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen). Lain liitteessä 3 on sisällytetty vuosien 2031–2040 päästövähennystavoitteet prosentteina suhteessa vuoteen 2021.

Saksan ilmastolain liite 2, 2020–2030 vuosittaiset kokonaispäästöbudjetit (miljoonaa tonnia CO₂-ekvivalenttia)

Vuosi:	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Milj. ton. CO ₂ -ekv	813	786	756	720	682	643	604	565	523	482	438

Ilmastolain 8 §:ssä säädetään noudettavasta menettelystä, mikäli vuosittaiset päästöbudjetit ylittyvät. Jos ilmastomuutoksen asiantuntijaneuvosto toteaa, että kahtena peräkkäisenä vuotena ennustetiedot osoittavat vuosien 2021–2030 kokonaispäästöjen ylittävän lain liitteeseen 2 sisältyvät budjetit (vuosittainen kokonaisbudjetti 2020–2030), liittovaltion hallituksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin budjettien noudattamisen varmistamiseksi. Sama menettely koskee vuosien 2031–2040 budjetteja, jos ylitys todetaan vuodesta 2030 alkaen. Toimenpiteisiin ei kuitenkaan tarvitse ryhtyä, mikäli korjaavat toimet on jo käynnistetty.

Ilmastolain 5 a §:ssä on erityinen säännös ennustetiedoista. Sen mukaan liittovaltion ympäristövirasto laatii vuosittain ennustetiedot tulevasta päästökehityksestä. Ennuste perustuu kulloinkin saatavilla oleviin päästötietoihin ja se laaditaan hallintomalliasetuksen vaatimusten mukaisesti. Ennustetiedot kattavat kokonaispäästöt sekä eri sektorit, jotka on määritelty ilmastolain 5 §:ssä. Ennusteet laaditaan kaikille tuleville vuosille vuoteen 2030 saakka sekä vähintään vuosille 2035, 2040 ja 2045. Vuodesta 2029 alkaen ennustetiedot laaditaan kaikille tuleville vuosille vuoteen 2040 saakka sekä vähintään vuodelle 2045.

Ennustetietojen laatimista varten ympäristövirasto tekee sopimuksen tutkimuskonsortion kanssa. Konsortion kokoonpanosta, tehtäväkuvauksesta ja muista hankintaehdoista sovitaan hankintalainsäädännön mukaisesti yhteisymmärryksessä liittokanslerin viraston ja eri ministeriöiden kanssa.

Ennustetiedoissa esitetään erikseen ne päästöosuudet, jotka kuuluvat eurooppalaisen ilmastolain soveltamisalaan. Ympäristövirasto toimittaa ennustetiedot vuosittain viimeistään 15. maaliskuuta samanaikaisesti 5 §:n mukaisesti julkaistavien päästötietojen kanssa ilmastomuutoksen asiantuntijaneuvostolle ja edelleen liittovaltiopäiville. Ilmastolain 5 a §:ssä viitataan myös velvollisuuteen toimittaa ennustetiedot EU:n komissiolle hallintomalliasetuksen 18 artiklan mukaisesti.

Ilmastotoimintaohjelmista säädetään ilmastolain 9 §:ssä. Sen mukaan liittovaltion hallitus hyväksyy ilmastotoimintaohjelman (Klimaschutzprogramm) viimeistään 12 kuukauden kuluttua lainsäädäntökauden (vaalikauden alkamisesta. Saksassa vaalikausi on viisi vuotta. Jokaisen ilmastotoimintasuunnitelman päivityksen jälkeen arvioidaan, onko uuden ohjelman hyväksyminen tarpeen. Ohjelmassa määritellään toimenpiteet, joilla saavutetaan 3 §:n mukaiset kansalliset ilmastotavoitteet eri sektoreilla ja sektorirajat ylittäen.

Toimenpiteiden tulee varmistaa vuosittaisten päästöbudjettien noudattaminen 4 §:n mukaisesti. Hallitus määrittelee myös toimet 3 a §:n (LULUCF-sektori) ja 3 b §:n (tekni-set nielut) mukaisiin tavoitteisiin. Mikäli hallitus hyväksyy toimenpiteitä 8 §:n nojalla tai taakanjakoasetuksen mukaisesti, tämä katsotaan olemassa olevan ohjelman päivitykseksi. Jos tarvitaan lisätoimia, ministeriöiden on ehdotettava niitä kuuden kuukauden kuluessa.

Ilmastolain mukaisesta raportoinnista säädetään 10 §:ssä. Sen mukaan liittovaltion hallitus laatii vuosittain ilmastotoimintaraportin, joka sisältää tiedot kasvihuonekaasupäästöjen kehityksestä yleisesti ja sektoreittain, arvion ilmastotoimintaohjelmien ja toimenpiteiden toimeenpanon etenemisestä, ennusteen päästövähennysten vaikutuksista sekä arvioinnin tavoitteiden saavuttamisesta. Joka toinen vuosi raporttiin sisältyy myös selvitys hiilen hinnoittelun tilanteesta ja kehityksestä Euroopan unionissa, teknisistä ja kansainvälisistä kehityssuunnista sekä niiden yhteensopivuudesta kansallisten tavoitteiden kanssa. Raportti toimitetaan liittovaltiopäiville edelliseltä vuodelta viimeistään 30. kesäkuuta.

2.6.4 Yhteenvetoa

Tiivistettynä Saksassa suunnitteluperiodi on vaalikausi eli viisi vuotta ja hallituksella vuosittainen raportointivelvollisuus valtiopäiville. Saksassa on säädetty sekä suunnitelman että raportin antamisajankohdalle määräajat (12 kuukautta vaalikauden alusta ja 30.6.). Saksan ilmastolaki poikkeaa yksityiskohtaisuutensa ja erityisesti budjettisääntelyn vuoksi suhteessa Suomen, Ruotsin ja Tanskan laeista. Lisäksi laissa säädetään muun ohessa ennustetietojen tuottamisesta ja teknisistä nieluista. (Ks. laajemmasta vertailusta esimerkiksi: Hidén ym. 2020, liite 2, s. 168-190.)

Vertailu osoittaa, että Suomessa suunnittelua koskeva sääntely sisältää neljän erilaista suunnitelmaa ja muissa maissa suunnitelmia on pääsääntöisesti vain yksi, joka sisältää kaikki sektorit. Ei maiden suunnitelmat ovat kylläkin toisistaan poikkeavia. Lisäksi Suomessa eri suunnitelmilla on erilaiset laatimisajankohdat ja aikajänteet sekä erilaiset sisältövaatimukset. Suomen ilmastolain sääntely on tässä suhteessa yksityiskohtaisempaa, mutta samalla tavallaan hajanaista, vaikka lain 2 §:ssä säädetyt tavoitteet ovatkin yhteisiä. Suomessa suunnitelmien laatimisvastuu jakautuu kolmelle ministeriölle, kun muissa maissa suunnitelman laatiminen kuuluu yhdelle taholle.

VERTAILUTAUUKKO: TANSKA, RUOTSI, SAKSA, SUOMI

Maa/laki	Tanska (Lov om klima)	Ruotsi (Klimatlag)	Saksa (Bundes-Klimaschutzgesetz)	Suomi (Ilmastolaki 423/2022)
Lain tarkoitus	Vähentää päästöjä 70 % vuoteen 2030 mennessä, ilmasto-neutraalius 2050, Pariisin sopimus	Estää vaarallinen ilmastohäiriö, suojella ekosysteemejä ja ihmisiä, perustuu tieteseen	Pariisin sopimuksen tavoitteet: alle 2 °C, mieluiten 1,5 °C	Hiilineutraalius 2035, Pariisin sopimus, ilmastoturvallisuus
Päästövähennystavoitteet	2025: 50–54 %, 2030: 70 %, 2050: ilmasto-neutraalius	Pitkän aikavälin tavoite päätetään eduskunnassa	2030, 2040, 2045, 2050 tavoitteet määritelty laissa ja liitteissä	2030: -60 %, 2040: -80 %, 2050: -90–95 % (vrt. 1990),
Toimintasuunnitelma	10 vuoden suunnitelma vähintään 5 vuoden välein	Joka 4. vuosi, vaalien jälkeisenä vuonna	Ilmastotoiminta-ohjelma 12 kk lainsäädäntökauden alusta, päivitys tarvittaessa	KAISU (4 v), MISU (8 v), KISS (10 v) ja pitkän aikavälin suunnitelma (10 v) sekä päivitykset
Raportointi	Vuosittainen ilmasto-ohjelma ja tilannekatsaus eduskunnalle	Vuosittainen ilmastoraportti osana budjettia	Vuosittainen ilmastotoimintaraportti, joka toinen vuosi laajennettu	Vuosittainen ilmasto-vuosikertomus eduskunnalle
Seuranta ja asian-tuntija-arviointi	Ilmastoneuvosto (Klimarådet) arvioi ja antaa suosituksia	Ei erillistä neuvostoa, hallitus vastaa arvioinnista	Ilmastoneuvosto ja ympäristövirasto seuraavat ja ennustavat	Ilmastopaneeli antaa lausuntoja, valtioneuvosto vastaa seurannasta
Sektorit	Ei sektoreittaisia budjetteja, mutta raportointi sektoreittain	Ei sektoreittaisia budjetteja	Sektoreittaiset budjetit (energia, liikenne, rakennukset jne.)	Sektorit huomioidaan suunnitelmissa ja raportoinnissa
Budjettijärjestelmä	Ei varsinaista päästöbudjettia, mutta raportointi kattava	Ei päästöbudjetteja	Vuosittaiset päästöbudjetit kokonaisuutena ja sektoreittain	Ei varsinaista budjettijärjestelmää, mutta tavoitteet ja seuranta

Korjaavat toimet	Ei eksplisiittistä sanktiointimekanismia	Ei eksplisiittistä sanktiointimekanismia	Jos budjetit ylittävät 2 vuotta peräkkäin, hallituksen on toimittava	Valtioneuvoston on ryhdyttävä lisätoimiin, jos tavoitteet eivät toteudu (suunnitelman muuttaminen)
Nielut ja jäännöspäästöt	Ei erillistä sääntelyä nieluista laissa	Ei erillistä sääntelyä nieluista laissa	LULUCF- ja teknisten nielujen tavoitteet, strategia jäännöspäästöille	Nielut huomioidaan, mutta ei erillistä sääntelyä teknisistä nieluista

2.7 Eräitä muita suunnitteluun liittyviä kysymyksiä

2.7.1 Skenaariotyön jatkuvuus

Ilmastolain järjestelmän eli sekä suunnittelun että seurannan kannalta keskeisessä asemassa ovat tulevaisuutta koskevat skenaariot: perusskenaario (WEM) ja politiikkaskenaario (WAM). Laadittavana olevien pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman sekä energia- ja ilmastostrategian taustalla ovat olleet ns. KEITO-laskelmat (kansallisen energia- ja ilmastopolitiikan uudet toimet ja skenaariot hanke). Hankeyhteistyössä ovat mukana muun muassa Suomen ympäristökeskus (SYKE), Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy (VTT), Geologian tutkimuskeskus (GTK) ja Luonnonvarakeskus (Luke).

KEITO on osa laajempaa Hiilineutraali Suomi 2035 -kokonaisuutta, johon sisältyy useita projekteja ja skenaarioita. KEITO-laskelmat on rahoitettu valtion toimesta, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön kautta osana valtion budjettia, erityisesti ilmastopolitiikan ja energia-asioiden määrärahoista. Hanke on saanut rahoitusta EU:n NextGenerationEU-ohjelmastakin. Skenaariotyö on perustunut projektirahoitukseen eli yleisemmin skenaarioiden rahoitus ei näyttäisi perustuvan pysyvälle pohjalle.

Kun skenaariotyö on välttämätöntä, ilmastolain mukaisen suunnittelun ja energia- ja ilmastostrategioiden kannalta olisi hyvä selvittää keinoja, jolla skenaariotyö voisi olla jatkuvampaa sekä sen rahoituksen että tilausmenettelyn kannalta. Menettelyn osalta erään mallin antaa Saksan ilmastolain säännös ennustetietojen (skenaarioiden) laatimisesta (lain 5 a §). Sen mukaan Saksan liittovaltion ympäristövirasto tilaa tutkimuskonsortiolta ennustetiedot noudattaen hankintalainsäädäntöä yhteistyössä liittovaltion ministeriöiden kanssa. Ilmeisesti rahoitus tulee ympäristöviraston ja ministeriöiden ja ehkä myös Klima- und Transformationsfondin budjettien kautta. Joka tapauksessa Saksan ilmastolaki tunnistaa ennustetietojen rahoituksen tarpeellisuuden.

Eräs mahdollisuus skenaariotyön varmistamiseksi voisi olla se, että ilmastolakiin sisällytettäisiin erityinen säännös, joka koskisi niiden merkitystä, vastuutahoja ja menettelyä suhteessa tietoa tuottaviin tutkimuslaitoksiin.

2.7.2 Taloudelliseen suunnitteluun kytkemisestä

Ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin, erityisesti KAISU:aan JA MISU:aan, sisältyy politiikkatoimia, joilla on taloudellisia vaikutuksia. Usein kysymys on siitä, että toimen toteuttaminen edellyttää valtion budjettirahoitusta. Toisaalta jotkin veroluonteiset keinot voivat myös olla valtiolle tuloa tuottavia. Ilmastolain mukaiset suunnitelmat eivät kuitenkaan nykyisellään riittävästi kytkeydy valtion taloudelliseen suunnitteluun. Suunnitelmat voivat siis sisältää sellaisia politiikkatoimia, joiden osalta ei ole rahoitusta tai rahoitus on puutteellinen eli toivotaan ilman konkreettisia toteuttamisedellytyksiä, että suunnitelma toteutuisi. Tällaisten politiikkatoimien vaikuttavuus on heikko tai olematon.

Suunnitelmien vaikuttavuutta parantaisi, jos suunnitelmien toimet otettaisiin selkeästi huomioon hallitusohjelman kehysääännössä ja hallituksen laatimassa julkisen talouden suunnitelmassa (ks. pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman liite A.). Hallitusohjelman kehysääntö on puhtaasti poliittisluonteinen asiakirja, jolla on tietysti vaikutusta julkisen talouden suunnitelmaan.

Julkisen talouden suunnitelman taustalla on laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (talouskehyslaki, 869/2012), jolla kansallisesti saatettiin voimaan sopimus talousunionin vahvistamisesta (2.3.2012 allekirjoitettu sopimus, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG, EU:n rahaliittoon kuuluvien valtioiden välillä).

Talouskehyslain 6 §:ssä on asetuksenantovaltuus, jonka nojalla on annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja valtioneuvoston tulee tarkistaa julkisen talouden suunnitelma vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Asetuksen 3 §:n mukaan suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite kullekin julkisen talouden osa-alueelle. Asetuksen 4 §:n mukaan suunnitelma otetaan huomioon valtion talousarvioesityksen valmistelussa. Lisäksi suunnitelmassa esitetään hallinnonaloittain muun ohessa keskeisimmät uudet päätökset ja muutokset.

Mikäli valtion talousarvioon vaikuttavia ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyviä politiikkatoimia huomioitaisiin julkisen talouden suunnitelmassa hallinnonaloittain, edesauttaisi tämä ilmastolain ja valtiontalouden suunnittelun välistä yhteistyötä varmistuen politiikkatoimien toteutumista. Se siis vahvistaisi ilmastolain mukaisen

suunnittelun vaikuttavuutta ja tehokkuutta, kun esimerkiksi KAISU:ssa tai MISU:ssa esitetyt politiikkatoimet – niiden menot ja mahdolliset tulot – otettaisiin huomioon.

Edempänä 2.5 luvussa on esitetty ajatus siitä, että KAISU:n laatimisajankohdasta säädettäisiin siten, että sen valmisteluaineistoa (esim. skenaariot) olisi käytettävissä hallitusneuvottelujen yhteydessä ja hallitusohjelmassa voitaisiin ottaa ilmastoasiat tältä pohjalta huomioon myös hallitusohjelman kehysäännössä.

3 Seuranta ja vuosikertomus

3.1 Yleistä ja selonteot

Ilmastolain 3 luvussa säädetään raportoinnista ja seurannasta. Luvussa on säännökset selonteosta eduskunnalle (15 §), ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannasta (16 §), ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamisesta (17 §) ja ilmastovuosikertomuksesta (18 §). Säännökset koskevat hyvin erilaisia seikkoja, mutta niiden välillä on myös yhteyksiä.

Selonteko eduskunnalle ei nimenomaisesti liity muihin ilmastolain 3 luvussa oleviin säännöksiin. Säännös velvoittaa valtioneuvoston antamaan ilmastolain mukaisista suunnitelmista selonteon eduskunnalle suunnitelmien tultua hyväksytyksi. Selonteosta säädetään 44 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 23 §:n mukaan selonteko esitellään eduskunnalle ja sen jälkeen se otetaan käsiteltäväksi täysistunnossa. Keskustelun jälkeen eduskunta päättää mihin valiokuntaan asia lähetetään sekä antaako yksi tai useampi valiokunta lausuntonsa asiasta sitä valmistelevasti käsittelevälle valiokunnalle. Valiokunnan on ehdotettava selonteon johdosta hyväksyttävän kannanoton sanamuoto (työjärjestyksen 22 §:n 3 momentti).

Selontekomenettely korostaa eduskunnan asemaa ilmastoasioissa ja osaltaan mahdollistaa sen, että eduskunta voi seurata ilmastolain 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisen keinoja. Eduskunta ei kuitenkaan pääte suunnitelmien hyväksymisestä, vaikka se voi kannanotossaan kiinnittää valtioneuvoston huomiota eduskunnan käsityksen kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Suunnitelmiin sovellettavalla selontekomenettelyn on tässä suhteessa tarkoituksenmukainen ja se voi tarvittaessa olla myös vaikuttava. Menettelyllä on siinä mielessä pitkät perinteet, että jo ennen ilmastolain säätämistä eduskunnalle annettiin selontekoja energia- ja ilmastostrategioista ja tätä ennen energiastategioita, joissa linjattiin energiapolitiikan suuntaviivoja ilmastönäkökulma mukaan lukien.

Ilmastolain 18 §:n mukainen ilmastovuosikertomus, jota käsitellään tarkemmin jäljempänä, on perustuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettu kertomus ja se on perustuslain 40 §:n mukaan käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen lopullista käsittelyä täysistunnossa. Eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n mukaan eduskunnalle annetut kertomukset on valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa, valiokuntaan lähettämistä varten käydään täysistunnossa keskustelu (lähetekeskustelu). Lähetekeskustelun päätyttyä eduskunta päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia lähetetään (32 §:n 2 momentti) samalla voidaan päättää, että yhden tai useamman muun valiokunnan on annettava lausunto asiasta sitä valmistelevasti käsittelevälle valiokunnalle.

Vuosikertomuksen käsittelyä eduskunnassa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja vaikuttavanakin menettelynä. Vuosikertomuksen kautta eduskunta voi seurata yleisesti ilmastomuutokseen liittyvien toimenpiteiden kokonaisuutta ja ilmastolain mukaisten suunnittelun toteutumista. Kun vuosikertomus palvelee kansallisia tarpeita, ei olisi kovin tarkoituksenmukaista kokonaisuudessaan yhdentää sitä koskevaa sääntelyä hallintomalliasetuksen mukaisen sääntelyn kanssa. Toisaalta molemmat nojautuvat lähtökohtaisesti samaan tietopohjaan.

3.2 Ilmastovuosikertomus

Valtioneuvoston tulee antaa ilmastolain 18 §:n mukaan eduskunnalle ilmastovuosikertomus. Ilmastovuosikertomuksessa on esitettävä tiedot siitä, miten kasvihuonekaasupäästöt ja poistumat ovat kehittyneet. Lisäksi siinä on arvioitava, ovatko suunnitelmassa esitetyt nykyiset ja suunnitellut ilmastotoimet riittäviä saavuttamaan seuraavan 15 vuoden tavoitteet, ja onko tarpeen ryhtyä 16 §:n mukaisiin lisätoimiin. Kertomuksessa on myös kuvattava, miten keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman päästövähennystavoitteet ovat toteutuneet, samoin kuin maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman tavoitteiden mukaisten päästöjen ja poistumien osalta. Kertomuksessa on myös raportoitava, miten nykyiset ja suunnitellut toimet sekä mahdolliset lisätoimet ovat edenneet. Tarvittaessa kertomukseen sisällytetään niin ikään arvio siitä, kuinka riittäviä ja tehokkaita sopeutumis suunnitelman mukaiset toimet ovat olleet, ja annetaan selvitys niiden toteutumisesta eri hallinnonaloilla ja alueellisesti.

Vuosikertomuksen sisältöä koskeva sääntely on itsessään tarkoituksenmukainen. Käytännössä sisältö laajentunut – osittain eduskunnan esittämien toivomustenkin johdosta – sisällön syvyyden osalta jo kattavammaksi kuin on välttämättä tarpeen yleisesti lain tavoitteiden toteutumisen ja suunnitelmien toteutumisen seuraamiseksi. Ilmastovuosikertomus 2025 (K 16/2025 vp) on liitteineen laajuudeltaan 160 sivua (itse tekstiosa 113 sivua). Vaikka sivumäärä itsessään ei liene ongelma, herättää se kysymyksen epätarkoituksenmukaisuudesta. Kyseessä on kuitenkin joka vuonna annettava vuosikertomus, joka laatimiseen käytettävissä olevat hallinnolliset ja muut resurssit ovat rajalliset. Esimerkiksi ns. temaattinen informaatio (vuonna 2025, ilmastotoimet ja terveys), ei välttämättä ole merkityksellistä vuosikertomuksen seurantatehtävän näkökulmasta.

Eduskunnan ympäristövaliokunta on korostanut mietinnössään (YmVM 10/2020 vp – [K 18/2020 vp](#)) esimerkiksi seuraavaa: Vuosikertomuksella on ilmastopolitikassa keskeinen tehtävä, koska se avaa uudistetun ilmastolain hengessä näköaloja eri politiikka-alueiden vuorovaikutuksiin ja keskinäiseen johdonmukaisuuteen. Tilanteessa, jossa epävarmuudet ovat suuret ja tilanteet muuttuvat nopeasti, kertomuksen laatimisprosessissa voi nousta esiin tarve nopeidenkin korjaustoimien valmisteluun, mutta itse toimet valmistellaan kuitenkin ilmastolain mukaisesti eri valmisteluprosessissa. Ilmastovuosikertomusta tulisi mahdollisesti kehittää strategisempaan suuntaan korostamalla ennakointia ja toimintavaihtoehtojen hahmottamista erilaisten tulevaisuuksien valossa. Va-

liokunta toteaa, että valtioneuvosto alkaa laatia uutta vuosikertomusta käytännössä ennen kuin eduskunta on käsitellyt edellisen kertomuksen ja kertomuksen laadinta riippuu voimakkaasti Tilastokeskukselta saatavien tietojen saantiajankohdasta. Kertomus on myös ilmastolain mukaisesti raportti menneestä päästökehityksestä, johon voi olla haastavaa sisällyttää tulevaisuuteen katsovia osia ainakaan niin perusteellisesti kuin on usein toivottu. **Kerran vuodessa annettavan kertomuksen sykli on myös niin nopea, ettei riittäviä arvioiteja ja selvityksiä linjausten perustaksi ehditä tehdä.** Valiokunta katsoo, että ilmastovuosikertomuksen tarkoituksenmukaista sisältöä ja muotoa on hyvä edelleen pohtia. Tarkoituksenmukaista voi olla se, että kertomukseen sisällytettäisiin **esimerkiksi toivotut poikkileikkaavat ja oikeudenmukaisuutta, talous- ja sosiaalisia vaikutuksia koskevat osiot esimerkiksi joka toinen vuosi.** Tarve ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden selkiyttämiseen liittyy ilmastopolitiikan legitimitetin varmistamiseen ja oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan toteuttamiseen, mutta myös **hallinnollisten resurssien tehokkaaseen käyttöön ja päällekkäisen hallinnollisen työn välttämiseen.** (Lihavoinnit kirjoittajan.

Uusinta kertomusta koskevassa mietinnössään ympäristövaliokunta (YmVM 2/2025 vp - [K 16/2024 vp](#)) korostaa pitävänsä tärkeänä tiivistää jatkossa ilmastovuosikertomuksen käsittelyä eduskunnassa. Ilmastovuosikertomuksen käsittely heti syksyn alussa mahdollistaa eduskunnan kannanottojen valmistelun mahdollisimman lähellä sitä ajankohtaa, jona tieto on tuotettu.

Mahdollisesti ilmastovuosikertomus vastaa yleisempään tarpeeseen keskustella ilmastopolitiikasta laaja-alaisesti. Koska kertomusta käsitellään vuosittain, se tarjoaa mahdollisuuden edellyttää tällaisia tarkasteluja, vaikka ne eivät sisällöllisesti kuulu ilmastovuosikertomukselle tarkoitettuun päätehtävään. Vuosikertomuksella voi olla roolinsa lisätoiminäkökulmasta, mutta kuitenkin hallituksella on niiden osalta ilmastolain mukainen päätäntävalta. Vuosikertomus on kuitenkin suhteellisen tehoton väline verrattuna suunnitelmien yhteydessä annettuihin selontekoihin, joiden osalta tavoitteellista keskustelua on mahdollista käydä eli eduskunnalla on mahdollisuus keskustella suurista linjoista. Ilmastopolitiikan kokonaisuuden kannalta laaja keskustelu vuosikertomuksesta ei ole välttämättä vaikuttavaa, kun suunnittelu on samaan aikaan käynnissä. Luonnollisesti numeeriset historiatiedot ovat sinänsä tärkeitä, mutta niidenkin osalta on muistettava tietojen ajantasaisuuden haasteet ja keskustelu tulevaisuuden näkymistä lienee kuitenkin merkittävämpää. Olisikin tarpeen pohtia, onko tarkkoja historiatietoja raportoiva tapa laatia kertomus tarkoituksenmukainen, kun olennaisempaa on nähdä päästöjen kehityssuunnuste, joka perustuu historiatietoihin ja tehdä ennusteen pohjalta arvioita siitä, eteneekö päästökehitys päätetyllä uralla vai onko se vaarantunut.

Saksan ilmastolain mukaiseen vuosikertomukseen ei joka vuosi sisällytetä tiettyjä yleisempiä tietoja esimerkiksi kehityksestä Euroopan unionissa, teknisistä ja kansainvälisistä kehityssuunnista sekä niiden yhteensopivuudesta kansallisten tavoitteiden kanssa. Nämä tiedot annetaan joka toinen vuosi.

Suomessa tulisi harkita, tulisiko vuosikertomuksen sisältöä koskevia säännöksiä uudistaa siten, että joka toinen vuoksi tuotettaisiin tietyt nykyistä suppeammat perustiedot

päästöjen ja poistumisen kehityksestä ja joka toinen vuosi vuosikertomus voisi sisältää tämän lisäksi laajemmin informaatiota. Voisi olla tarkoituksenmukaista ja tavallaan tehokkaampaa, että esimerkiksi arviot suunniteltujen toimien riittävydestä ja mahdollisesta lisätoimien tarpeesta (ja lisätoimien toteutumistiedot) eli 18 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohtien tiedot sisältyisivät vain joka toinen vuosi annettavaan vuosikertomukseen, ellei olisi erityisiä syitä poiketa tästä. Sopeutumissuunnitelman osalta lain 18 §:n 1 momentin 6 kohta sisältää jo nyt harkinnanvaraisuutta, eikä arvioiden tekemistä joka vuosi ole pidettävä tarkoituksenmukaisena (vuoden 2025 kertomuksessa sivut 90-106 koskevat sopeutumista). Laajempien tietojen osalta voisi olla mahdollista synkronoida vuosikertomus hallintomalliasetuksen 17 artiklan mukaisen edistymisraportoinnin kanssa, joka on tehtävä joka toinen vuosi.

Vuosikertomussääntelyn mahdollisen muuttamisen osalta kysymys olisi säännösten jossakin määrin palaamisesta vanhan ilmastolain mukaiseen sääntelyyn. Vanhan ilmastolain 14 §:n 2 ja 3 momentti näet edellyttivät, että taakanajakosektorin politiikka-toimien toteutumista koskevat tiedot annettiin vain eduskunnalle joka toinen vuosi ja arviot sopeutumissuunnitelmaan sisältyvien toimien riittävydestä ja tehokkuudesta vain kerran vaalikaudessa. Hallituksen esityksessä uudeksi ilmastolaiksi (HE 27/2022) katsottiin säännöksen muuttamisen osalta, että tämä olisi tarkoituksenmukaista, jotta eduskunnalla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet seurata säännöllisesti kansallisen ilmastopolitiikan toimeenpanoa, käydä keskustelua tilannearvion pohjalta ja vaikuttaa ilmastopolitiikan kokonaisuuteen. Tässä yhteydessä viitattiin eduskunnan toivomuksiin (YmVM 1/2020). Mietinnössään uudesta ilmastolaista ympristövaliokunta piti muutosta kannatettavana (YmVM 2/2022).

Jos vuosikertomuksen sisältöä katsottaisiin tarpeelliseksi rajata siten, että siinä joka toinen vuosi esitettäisiin vain tietyt tiedot ja joka toinen vuosi laajemmat tiedot, olisi tämä mahdollista toteuttaa säätämällä lain liitteeksi luettelo tarvittavista tiedoista. Toinen vaihtoehto olisi säätää näistä seikoista tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, jonka antamisesta ilmastolakiin olisi sisällytettävä asetuksenantovaltuutus.

Vuosikertomuksen päästö- ja poistumatietojen ajantasaisuus on siinä mielessä haaste, että käsiteltävät tiedot kuvastavat tilannetta viiveellä ja voivat olla joiltakin osin vanhentuneita. Olisi kuitenkin haasteellista kehittää ajantasaisuutta heikentämättä tiedon tasoa. Saksassa ennustetietojen toimittamisesta liittopäiville on vuosikertomuksesta erillinen säännös (5 a §), joka mukana liittovaltion ympäristövirasto toimittaa ennustetiedot vuosittain viimeistään 15.3. samanaikaisesti lain 5 §:n mukaisten päästötietojen kanssa liittovaltiopäiville (ks. ennustiedosta luvusta 2.6.3).

3.3 Toteutumisen seuranta ja lisätoimet

Valtioneuvoston tulee ilmastolain 16 §:n mukaan riittävästi seurata, miten ilmastopolitiikan suunnitelmat (joista säädetään pykälissä 9–12) toteutuvat. Tarkoituksena on var-

mistaa, että suunnitelmissa asetetut tavoitteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumisiksi toteutuvat sekä että lain 2 §:ssä esitetyt tavoitteet saavutetaan. Jos seuranta osoittaa, että lisätoimia tarvitaan tavoitteiden saavuttamiseksi, valtioneuvosto päättää niistä.

Hallituksen esityksen (HE 27/2022, 16 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan seurantatietojen perusteella laadittaisiin vuosittain lain 18 §:n mukaisesti ilmastovuosikertomus, jossa lisätoimien tarve arvioitaisiin. Seurantatietojen ja lisätoimien arviointia voitaisiin tehdä myös muussa hallinnonalakohtaisessa, ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevassa arvioinnissa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi suunnitelmien toteutumisen arvioinnit tai väliarvioinnit. Ilmastovuosikertomuksen tai muun hallinnonalakohtaisen arvioinnin perusteella valtioneuvosto päättäisi hallituksen esityksen mukaan tarvittaessa lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lisätoimilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan uusia politiikkatoimia. Kyse olisi suhteellisen merkittävästä lisätoimien tarpeesta. Hallituksen esityksen mukaan viranomaiset voisivat tehdä erinäisiä ilmastopolitiikkaan liittyviä lisätoimia, jotka eivät perustu merkittävään, esimerkiksi ilmastovuosikertomuksessa todettuun lisätoimitarpeeseen. Tällaiset vähäisemmät ja yksittäiset lisätoimet eivät edellyttäisi ilmastolain 16 ja 17 §:ssä tarkoitettua lisätoimia koskevaa menettelyä eli ne vain voitaisiin toteuttaa muutoin. Jossakin määrin epäselväksi jää, mikä olisi toimien suhde suunnitelmiin ja se millainen päätöksentekomenettely niitä koskisi, kun ilmastolain 16 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan lisätoimista päättäisi tarvittaessa valtioneuvosto. Kun hallituksen esityksessä todetaan, että 16 §:n mukaista menettelyä ei edellytetä, on tarkoituksena ilmeisesti ollut, että päätöksiä tehtäisiin ministeriöissä hallinnonalakohtaisesti.

Sisällöllisesti merkittävyys on hallituksen esityksen mukaan eräänlainen lisätoimikynnys. Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin avata merkittävyyttä. Menettelyllisesti lisätoimet sidotaan erityisesti vuosikertomukseen, mutta myös hallinnonalakohtainen arviointi voisi olla lisätoimien tarpeellisuuden peruste. Tällaisia ovat esimerkiksi ilmastolain 10 §:n 2 momentissa ja 12 §:n 3 momentissa säädetyt arvioinnit.

Säännöksen sanamuoto ”seurattava riittävästi” on hyvin väljä. Hallituksen esityksessä esille tuotu ”merkittävyys” ei kovinkaan paljon täsmennä tätä lisätoimikynnystä. KHO otti ratkaisussaan (KHO 2025:2) kantaa lisätoimien tarpeellisuuteen, kun valituksessa oli vaadittu, että valtioneuvoston oli ryhdyttävä toimenpiteisiin ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamiseen lisätoimimenettelyllä. Ympäristöministeriö oli lausumassaan tuonut esiin, että uusista ilmastotoimista linjataan laadittavana olevassa energia- ja ilmastostrategiassa sekä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa, joiden on määrä valmistua vuonna 2025. Lausuman mukaan niiden yhteydessä valmistellaan tarvittavia lisätoimia ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman arviointi laaditaan vuosien 2024 ja 2025 aikana. KHO katsoi, että kannanotot lisätoimien tarpeen arvioinnin osalta eivät ole sellaisenaan ilmastolain vastaisia, vaikka lisätoimien luonteesta ja mitoituksesta ei ole ilmoitettu yksityiskohtaisesti. Lisäksi KHO toi esiin, että mikäli lisätoimien valmistelu

viivästyisi huomattavasti siten, ettei lisätoimilla ilmeisesti enää olisi mahdollista säädettyssä aikataulussa saavuttaa ilmastolaissa asetettuja sitovia tavoitteita, olisi katsottava, että lisätoimia koskevat ilmastolain velvoitteet on laiminlyöty lainvastaisesti.

Oikeustila on nyt KHO:n päätöstäkin tulkiten se, että lisätoimia koskien ei edellytetä konkreettisia toimia kovin nopealla aikataululla. Toisaalta maankäyttösektorin tilanne ylitti merkittävyyskynnyksen. Tähän vaikutti tietysti se, että vuosien 2023 ja 2024 ilmastovuosikertomuksissa oli arvioitu lisätoimien olevan tarpeen. Edelleenkin ei lisätoimien tarpeellisuutta, niistä päättämistä ja niiden muotoa koskevaa menettelyä ole pidettävä kovinkaan selvänä.

Saksan ilmastolaissa lisätoimien tarpeellisuudesta on säädetty varsin selkeästi. Jos ilmastomuutoksen asiantuntijaneuvosto toteaa, että kahtena peräkkäisenä vuotena lain 5 a §:n mukaiset ennustetiedot osoittavat vuosien 2021–2030 kokonaispäästöjen ylittävän lain liitteeseen 2 sisältyvät päästöbudjetit (vuosittainen kokonaisbudjetti 2020–2030), liittovaltion hallituksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin budjettien noudattamisen varmistamiseksi. Saksan ilmastolain järjestelmä poikkeaa Suomen ilmastolaista muun ohessa siinä, että lain liitteessä on säädetty budjeteista. Yleistettynä Saksassa on säädetty sekä numeerisesta kynnyksestä lisätoimille ja tarkastelun aikajänteestä. (Ks. Saksan ilmastolaista myös luvusta 2.5.3.) Erityisen mielenkiintoista Saksan kynnyksen osalta on, että se on sidottu vuosittaiseen ennusteeseen eli toisin sanoen eräänlaiseen vuosittain päivittyvään skenaarioon.

Saksan järjestelmää esikuvana käyttäen tulisi harkita, pitäisikö Suomessa säätää lisätoimien tarpeesta nykyistä selkeämmin. Kun Suomen ilmastolain järjestelmässä ei ole päästöbudjetteja, tulisi pohtia, voisiko esimerkiksi KAISU:ssa tai MISU:ssa esitetystä WAM-skenaariosta johtaa konkreettisen lisätoimikynnyksen säännösten osalta koskien kokonaispäästöjä ja sellaista tilannetta, että säädetyllä aikajänteellä ei päästäisi skenaarion mukaiseen tilanteeseen. Jos näin säädettäisiin, muuttuisi WAM-skenaarioiden merkitys ja tämä vaikuttaisi myös itse suunnitelman sisältöön. Skenaarioon perustuvasta kynnyksestä säätäminen edellyttäisi myös esimerkiksi tarkkaa skenaarion määrittelmää ja ehkä myös skenaarion nimenomaista esittämisvelvollisuutta KAISU:n ja MISU:n sisältöä koskevassa säännöksessä. Lisäksi tulisi ilmeisesti säätää siitä, miten pitkää ajanjaksoa edellytettäisiin lähtökohtana lisätoimiarvion käynnistämiseksi. Saksassa ajanjakso on kaksi vuotta, mutta on huomattava budjettisääntelyn tarkkuus, vaikka kyse onkin ennusteesta. Suomen osalta ajanjakson tulisi ilmeisestikin olla vähintään saman pituinen, mutta se voisi olla pidempikin.

Kynnyssäännöstä voitaisi olla mahdollista tarkentaa myös siten, että itse lisätoimikynnyks ei ylittyisi, mikäli käy ilmi suunnitelmien perustumattomuus uusimpaan tieteelliseen tietoon tai esimerkiksi laskentamenetelmät muuttuvat taikka jotkut erityisen painavat syyt vaikuttaisivat suunnitelmista poikkeamiseen tarpeeseen (esim. kansallinen turvallisuus tai erittäin poikkeukselliset muut olosuhteet), vaan tilanne otettaisiin huomioon seuraavan suunnitelman laatimisen yhteydessä.

Ilmastolain 17 §:n 1 momentissa säädetään suunnitelmien muuttamisesta, joka tehdään valtioneuvoston lisätoimipäätöksen mukaisesti. Suunnitelmien muuttamisessa on noudatettava ilmastolain 13 ja 14 §:n säännöksiä, jotka koskevat suunnitelmien muuttamista. Sen lisäksi, mitä ilmastolain 17 §:n 1 momentissa säädetään, suunnitelmia voidaan muuttaa myös niiden sisältämissä merkitykseltään vähäisissä tiedoissa ilmenneiden puutteiden johdosta. Tällaisen seikan muuttaminen voidaan suorittaa noudattamatta 13 ja 14 §:n mukaisia menettelyjä. Vähäisiä muutoksia on siis mahdollista tehdä, mutta säännös mahdollistaa sen vain vähäisten tietopuutteiden osalta.

Aikataulullisesti 16 ja 17 §:t voisivat johtaa tilanteeseen, jossa uuden KAISU:n tai MISU:n laatiminen olisi jo käynnissä ja 17 §:n sanamuotoa tarkasti noudattaen tulisi ryhtyä muuttamaan suunnitelmaa. Tällaisessa tilanteessa on selvää, että 13 ja 14 §:n mukainen muutosmenettely ei olisi rationaalinen. Säännöstä olisi tarkoituksenmukaista muuttaa ainakin siten, että se tunnistaisi edellä mainitun tilanteen ja poissulkisi tällaisessa tilanteessa suunnitelman muutosprosessin. Ilmastolain 17 §:n mukaisesta suunnitelman muuttamisesta koskeva sääntely voisi edellyttää kokonaisuudistuksen siten, että menettely olisi KAISU:n osalta kevyempi kuin mitä 13 ja 14 §:ssä säädetään, kun KAISU:n laatimisfrekvenssi on noin neljä vuotta ja säädetyn suunnittelumenettelyn noudattaminen voi vaatia suhteellisen pitkän ajan suhteessa muutoksen merkitykseen. Lisäksi voisi olla tarpeen säätää nimenomaisesti siitä, että suunnitelman muutos ei edellyttäisi selontekoa eduskunnalle, vaan tieto voitaisiin antaa vuosikertomuksen antamisen yhteydessä.

Tulisi myös arvioida tarvetta tarkentaa 16 §:n suhdetta MISU:n ja sopeutumissuunnitelman arvioinnin suhteen (ilmastolain 10 §:n 2 momentti ja 12 §:n 3 momentti). Ei liene tarkoituksenmukaista, että näiden säännösten mukainen arviointi, jonka menettelystä tai kestosta ei ole säädetty tarkemmin, viivästyttäisi tarpeellisia lisätoimia.

Ilmastolain 17 §:n 2 momentin säännöstä voitaisiin täsmentää siten, että ainakin jo toteutetut lisätoimet katsottaisiin suunnitelman muutoksiksi ilman laissa edellytettyä suunnittelumenettelyä, joka kaikkine vaiheineen ei ole kovin nopeasti toteutettavissa. Ilmastolain 17 §:n säännöksen osalta on kuitenkin jätetty avoimeksi, mitä suunnitelman muutos tarkoittaa teknisesti (mm. miten näkyisi suunnitelmassa ja miten muutoshistoria dokumentoidaan). Näistä seikoista voisi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää säännökset lakiinkin. Ilmastolain 17 §:n säännöksen lisätoimia koskevan täsmennyksen sisältönä voisi olla, että valtioneuvosto voi hyväksyä kiireelliset lisätoimet noudattamatta 13 ja 14 §:n menettelysäännöksiä ja nämä toimet ovat suunnitelman muutoksia, jotka sisällytetään alkuperäisen suunnitelmaan muutosliitteenä. Tällaisesta tarkistuksesta ei myöskään annettaisi selontekoa eduskunnalle.

Lisätoimien osalta on niin ikään muistettava, että lisätoimia voidaan tehdä ilman, että lisätoimea nimenomaisesti kytketään ilmastolain mukaisiin menettelyihin.

4 Vaikuttavuus ja tehokkuus

4.1 Vaikuttavuus- ja tehokkuustarkastelun kehyksestä yleisesti

Lähtökohtana vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnille voidaan pitää ilmastolain tarkoitusta ja tavoitteita koskevia säännöksiä. Ilmastolain suunnittelujärjestelmän soveltamisala on tässä suhteessa rajallinen, kun se ei kata päästökauppasektoria, mutta lain 2 §:ssä säädetty lain tavoitteet koskevat kaikkia sektoreita.

Yleisesti ja tavoitteen saavuttamisen kannalta vaikuttavuuden kriteerit ovat ensinnä: ilmastotoimien tehostaminen, yhteensovitus, suunnittelu ja täytäntöönpanon seuranta (1 §:n 1 kohta). Nämä koskevat sekä sisällöllisiä että menettelyllisiä kysymyksiä. Toisena kriteerinä voidaan pitää osallistumismahdollisuuksia koskevia seikkoja: eduskunnan osallistumismahdollisuuksien ja vaikuttamisen vahvistaminen suunnittelussa sekä yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen suunnittelussa (1 §:n 2 kohta). Kolmas kriteeri koskee ilmastolain 2 §:ssä esitettyjä lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteita. Kolmas kriteeri on ilmastolaissa tavallaan itseään toteuttava yleinen suunnitelma ja erityisemmät suunnitelmat ovat sille alisteisia, kun niiden on pohjaututtava tavoitteeseen.

Kokonaisuutena arvioiden ilmastolain järjestelmä alkaen vanhasta ilmastolaista ja jatkuen uuteen on ainakin oikeudellisesta näkökulmasta vaikuttava verrattuna aikaisempaan oikeustilaan. Ensimmäisen kriteerin suhteen ilmastotoimet ovat tehostuneet suunnittelujärjestelmän myötä ja vaikka laki sisältää useita suunnitelmia, niitä on käytännössä pyritty yhteensovittamaan ja ne nojautuvat yhteiseen tietopohjaan. Toisaalta on pantava merkille, että Suomen ilmastolain sääntely on yksityiskohtaisempaa ja samalla tavallaan hajanaista verrattuna eräiden muiden maiden suunnitteluun. Lisäksi Suomessa suunnitelmien laatimisvastuu jakautuu kolmelle ministeriölle, kun monissa muissa maissa suunnitelman laatiminen kuuluu yhdelle taholle.

Seuranta on formalisoinnin ja menettelyjen osalta tehostunut ja vuosikertomus kuvaa kehitystä riittävän tarkasti, kun ilmastolain järjestelmää verrataan tilanteeseen ennen ilmastolakia.

Kun ilmastolaissa on erityiset säännökset yleisön ja erityisesti kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksista osallistua suunnitteluun, on tilanne vähintäänkin tyydyttävä toisen kriteerin näkökulmasta, kun otetaan huomioon ilmastoasioiden kompleksisuus. Eduskunnan asema ilmastolain järjestelmässä selontekomenettelyn ja vuosikertomuksen käsittelyn kautta on vaikuttava, vaikka tehokkuuden näkökulmasta eduskunnan kanta tulee ilmi tavallaan viiveellä. Toisaalta erityisesti vuosikertomuksen käsittelyn yhtey-

dessä eduskunnassa ilmastoasiat ovat näkyneet julkisuudessa varsin hyvin. Eduskunnan aseman voidaan kokonaisuutena arvioiden kehittyneen ja sitä voidaan pitää vaikuttavana.

Ilmastolain 2 §:n tavoitteet, EU:n lainsäädännöstä tulevat velvollisuudet sekä ilmastomuutossopimuksesta ja Pariisin sopimuksesta tulevat velvoitteet edellyttävät kansallisella tasolla koordinoitua suunnittelua. Suomessa ja nykyään melkein kaikissa Euroopan maissa ilmastolaki luo puitteet tälle suunnittelulle ja seurannalle. Eri maiden ilmastolaeissa on erilaisia tapoja järjestää suunnittelu ja seuranta, mutta yleisesti tarkasteltuna esimerkiksi edempänä tarkastelluissa maissa lainsäädäntö edellyttää suunnitelmien laatimista ja ilmastotoimien etenemisen seurantaa. Nykytilassa on ehkä jossakin määrin päällekkäistä, että myös sekä EU:n lainsäädäntö (erityisesti hallintomalliasetus) että Pariisin sopimus edellyttävät suunnittelua ja/tai strategioita. Pidemmän aikajänteen osalta kansallista ja ylikansallista suunnittelua voitaneen yhdentää, mutta lyhemmällä aikajänteellä kansallista suunnittelua tarvittaneen edelleen. Suomessa ilmastomuutoksen hillitsemiseen tähtäävät KAISU JA MISU ovat tärkeässä asemassa kansallisten politiikkatoimien suunnittelussa ja kansallinen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelma sisältää Suomen erityisolosuhteiden kannalta keskeisiä seikkoja.

4.2 Kehittämisajatukset kootusti

Vaikka kokonaisuutena tarkastellen ilmastolain suunnittelujärjestelmää voidaan pitää vaikuttavana ja tehokkaana, on järjestelmän toimivuutta kuitenkin mahdollista kehittää edelleen siten, että esimerkiksi hallinnollista taakkaa pyrittäisiin vähentämään vaarantamatta järjestelmän vaikuttavuutta. Eräs tärkeä seikka tehokkuuden ja hallinnollisen taakan kannalta liittyy EU:n sääntelyn kehitykseen, joka nykyisin edellyttää jäsenmailta suunnitelmia ja strategioita sekä raportteja, joissa käsitellään samoja asioita kuin kansallisessa suunnittelussa ja seurannassa. Tähän seikkaan kiinnitettiin huomiota myös ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 2/2022 vp) uuden ilmastolain säätämisen yhteydessä. Valiokunta katsoi, että jatkossa voitaisiin lain tasolla tehdä ilmastolain mukaisten suunnitelmien yhteydet muihin ilmastosuunnitelmiin näkyvämmiksi, mukaan lukien EU:lle toimitettavat ilmastosuunnitelmat, ja mahdollisesti säätää tarkemmin niiden yhteensovittamisesta.

Vaikuttavuus ja tehokkuus voi myös jossakin määrin parantua, jos joidenkin suunnitelmien laatimisajankohta vastaisi paremmin poliittisen päätöksenteon aikataulua. Näin on tehty esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa, joissa suunnitelmalla on määräpäivä suhteessa parlamenttivaaleihin. Saksan ilmastolaissa on myös eräitä muita seikkoja koskevia säännöksiä (esimerkiksi ennusteita eli skenaarioita koskeva säännös ja tarkka lisätoimisäätely), joista voitaisiin ajatella säädettäväksi myös Suomessa. Tärkeä muita maita koskeva huomio liittyy myös siihen, että niissä ilmastosuunnitelmia tai vastaavia on vain yksi, eikä useita kuten Suomessa. Kun suunnitelmia on useita, voi olla mahdollista, että vaikuttavuus kokonaisuutena on heikompi. (Ks. luvusta 2.6).

Huoli ilmastolain suunnittelujärjestelmän hallinnollisesta taakasta on ollut esillä jo ilmastolakien säätämisvaiheissa. Vanhaa ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 82/2014) tuotiin esiin, että tavoitteena on hyödyntää mahdollisimman paljon nykyisiä ilmastopolitiikkaan liittyviä suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä ja tavoitella muutoinkin mahdollisimman suurta kustannustehokkuutta.

Ympäristövaliokunta katsoi ilmastolakia koskevassa mietinnössään (YmVM 22/2014 vp), että lain lähtökohtana on, että kun eri hallinnonalojen suunnitelmien yhteensovittamisessa onnistutaan hyvin, myöskään hallinnon voimavaratarpeet eivät olennaisesti kasva. Lisäksi se totesi, että uuden lain soveltamisessa on luonnollista, että aluksi voi syntyä hallinnollista lisätyötä. Ilmastolain tavoitteena on kuitenkin osaltaan ilmastopolitiikan kokonaisuuden hallintaa vahvistaessaan parantaa suunnittelujärjestelmän toimivuutta ja kustannustehokkuutta niin, että voimavaratarpeet eivät kasva tai jopa pienentyvät. Valiokunta kuitenkin korosti, viitaten lausuntovaliokuntien vakavaan huoleen mahdollisesta päällekkäisen työn lisääntymisestä ja byrokratian kasvusta, että lain täytäntöönpanossa tuli erityisesti huolehtia hallinnollisen taakan minimoimisesta esimerkiksi olemassa olevia menettelyjä hyödyntämällä ja muovaamalla uuden lain mukaiset yhteensovittamismenettelyt mahdollisimman sujuviksi ja tehokkaiksi.

Voimavarakysymyksiin kiinnitettiin aiemmin huomioita mm. ilmastolain uudistuksen vaikutusarvioinnissa (Ilmastolain uudistuksen vaikutusarviointi: Ilmastolain uudistuksen vaikutusten arviointi Sanna-Riikka Saarela, Tiina Piironen, Paula Leskinen, Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:20). Siinä tuotiin esille, että ehdotetun ilmastolain mukaisten suunnitelmien laatimisesta suurimmat viranomaisvaikutukset sekä kustannusten että osaamisen suhteen kohdistuvat ministeriöihin, mikä luo painetta lisätä ilmastopolitiikan valmisteluun käytettäviä voimavaroja.

Edempänä raportissa on tuotu esiin eräitä ajatuksia kehittämiskohteista, joilla olisi mahdollista parantaa ilmastolain vaikuttavuutta ja tehokkuutta, joilla on merkitystä hallinnollisen taakan kannalta. Seuraavassa näitä tarkastellaan tiiviisti nimenomaan tästä näkökulmasta.

Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta edellä on esitetty neljä vaihtoehtoa järjestelmän kehittämiseksi:

- a) sääntelyn korvaaminen kansallisella energia- ja ilmastostrategialla siten, että se laadittaisiin ilmastolain mukaisena hallintomalliasetuksen 3 ja 15 artiklassa säädetyssä aikataulussa;
- b) sääntelyn poistaminen ja korvaaminen hallintomalliasetuksen 3 artiklan mukaisella suunnitelmalla ja 15 artiklan mukaisella strategialla (laatiminen ilmastolaissa säädetyssä menettelyssä ottaen huomioon hallintomalliasetuksen säännökset);
- c) hallintomalliasetuksen 15 ja 3 artiklan mukaisista suunnitelmista ja strategioista annetaan selonteko eduskunnalle ja tästä säädetään ilmastolaissa (viittaussäännös hallintomalliasetukseen); sekä
- d) nollavaihtoehto eli pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskevaa sääntelyä kehitetään jossakin määrin edelleen esimerkiksi siten, että sisältöä yhdenmukaistettaisiin

suunnitelman ja strategian sisältöjen kanssa. Lisäksi edellä on esitetty, että joka tapauksessa aikajänne voitaisiin saattaa hallintomalliasetuksen pitkän aikavälin ilmastostrategian mukaiseksi (päivitys 1.1.2029 mennessä). Kaikki edellä esitetyt vaihtoehdot tehostaisivat jossakin määrin suunnittelua, eivätkä ne aiheuttaisi merkittävää muutosta vaikuttavuuteen.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskien edellä on esitetty, että sen hyväksymiselle asetettaisiin määräaika, joka voisi olla esimerkiksi sama kuin Saksassa eli 12 kuukautta eduskuntavaaleista. Muutos tehostaisi järjestelmää erityisesti siten, että suunnitelma olisi mahdollista laatia synkronoituna hallitusohjelman kanssa ja hallitus ehtisi paremmin toteuttaa suunnitelmaan sisältyvät politiikkatoimet hallituskauden aikana. Muutos lisäisi merkittävästi myös suunnittelun vaikuttavuutta.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman osalta on esitetty tutkittavaksi mahdollisuuksia siihen, että suunnitelma valmisteltaisiin ja hyväksyttäisiin samanaikaisesti keskipitkän aikavälin suunnitelman kanssa eli suunnittelujänne olisi neljä vuotta tai ainakin sen ajantasaisuutta koskeva arvio tehtäisiin tuossa yhteydessä. Suunnitelman osalta myös esitetty ajatus siitä, että se olisi hyväksyttävä määräajassa, esimerkiksi viimeistään 12 kk:n kuluessa vaalikauden alusta. Kun KAISU ja MISU muodostavat ilmastolain 2 §:n kautta kokonaisuuden, jolla pyritään tavoitteisiin, suunnittelujärjestelmä sekä tehostuisi että sen vaikuttavuus paranisi.

Ilmastovuosikertomuksen osalta edellä on esitetty, mahdollisuutta uudistaa vuosikertomuksen sisältöä koskevia säännöksiä siten, että joka toinen vuoksi tuotettaisiin nykyistä suppeammat perustiedot päästöjen ja poistumisen kehityksestä ja joka toinen vuosi vuosikertomus voisi sisältää tämän lisäksi laajemmin informaatiota, ellei sitten harkita tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää tällaiset laajemmat arviot johonkin muuhun yhteyteen. Tämän tyyppisellä ratkaisulla voitaisiin ainakin jonkin verran vähentää vuosikertomuksen laatimisesta johtuvaa hallinnollista taakkaa ja suunnata resursseja tehokkaammin muuhun ilmastotyöhön.

Ilmastolain 16 ja 17 §:n osalta erityisesti lisätoimia koskien on esitetty kysymys siitä, pitäisikö Suomessa säätää lisätoimien tarpeesta nykyistä selkeämmin. Tässä yhteydessä tulisi pohtia, voisiko esimerkiksi KAISU:ssa tai MISU:ssa esitetyistä WAM-skenaariosta johtaa säännöstasolle konkreettisen lisätoimikynnyksen koskien kokonaispäästöjä. Kynnyksen ylittyessä tietyllä aikajänteellä olisi riittävän todennäköistä, että ei päästäisi skenaarion mukaiseen tilanteeseen tiettynä ajanhetkenä. Nykyistä selkeämpi lisätoimikynnys tehostaisi järjestelmää, mutta ongelmaton tällainen numeerinen kynnykset ei olisi.

Eräänä ilmastolain kattavuuteen liittyvänä kysymyksenä on tuotu esiin, että nieluja ja poistumien osalta ilmastolaissa ei nimenomaisesti säädetä ns. teknisistä nieluista. Kun teknisillä nieluilla voi tulevaisuudessa olla merkittävä asema poistumisissa ja niiden osalta voi olla tarpeen asettaa tavoitteitakin, saattaisi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää ainakin niitä koskeva määritelmä lakiin.

Yleisesti tehokkuuden kannalta on esitetty, että ilmastolakiin voitaisiin sisällyttää erityinen säännös, joka koskisi niiden merkitystä, vastuutahoja ja menettelyä suhteessa tietoa tuottaviin tutkimuslaitoksiin. Tämä varmistaisi suunnitelmien valmistelun tietopohjan (skenaariotyö) vakautta.

Lisäksi on esitetty vaikuttavuuden osalta, että julkisen talouden suunnitelmassa huomioidaisiin ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin sisältyvien politiikkatoimien resurssointi. Tämä vahvistaisi suunnittelun vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

5 Päätelmiä

Kysymykseen, onko ilmastolain suunnittelujärjestelmä tarkoituksenmukainen lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja voidaan vastata yleiseltä kannalta myönteisesti. Toisaalta järjestelmää voidaan kehittää edelleen tehokkuuden ja vaikuttavuuden sekä hallinnollisen taakan näkökulmasta. Erityisesti pitkän aikavälin suunnittelun suhteen järjestelmä kaipaisi selkeyttämistä sekä yhteensovittamista hallintomalliasetuksen kanssa (esimerkiksi voisiko energia- ja ilmastostrategiaa integroida ilmastolain suunnitteluun myös säädöstasolla). Myös keskipitkän aikavälin suunnittelua voitaisiin kehittää siten, että se tehokkaammin yhteensovitettaisiin poliittiseen päätöksentekoon vaalikausien sisällä (valmistelu ennen hallitusohjelmaneuvoitteluja ja hyväksyminen määräajassa eduskuntavaaleista). Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimisen tai sen arvioinnin synkronointi keskipitkän aikavälin suunnitelman kanssa voisi niin ikään olla tarkoituksenmukaista.

Ilmastolain mukaisen vuosikertomuksen osalta on esitetty tietosisällön tarkoituksenmukaisuuden suhteen eräitä kehittämismahdollisuuksia, joilla on merkitystä sekä hallinnollisen tehokkuuden että vaikuttavuuden kannalta. Vuosikertomus itsessään on erittäin tärkeä instituutio, mutta jokavuotisen laajan sisällön ja lisätoimien arvioinnin osalta voidaan kuitenkin esittää tarkoituksenmukaisuuden suhteen kysymyksiä ja kehittämissuhteita (esimerkiksi joka toinen vuosi suppeampi sisältö ja joka toinen vuosi laajempi, jota voisi olla mahdollista yhdentää hallintomalliasetuksen mukaisen raportin kanssa).

Ilmastolain suunnittelujärjestelmän ja raportoinnin sekä EU-ilmastolainsäädännön ja kansainvälisten raportointisääntöjen mukaisten suunnittelu- ja raportointivelvoitteiden muodostama kokonaisuus ei ole nykytilassa täysin tarkoituksenmukainen. Kysymys on sääntelyn kannalta hankala, kun vain ilmastolain järjestelmää olisi mahdollista muuttaa. Raportoinnin osalta voidaan kansallista käytäntöä muuttaa ilman sääntelyäkin. Ainakin teoriassa voisi kansallista raportointia formalisoida joko ilmastolain liitteillä tai sen nojalla annettavilla asetuksilla taikka viittaamalla ilmastolaissa hallintomalliasetuksen sääntelyyn. Käytännössä ilmastolaki kuitenkin palvelee kansallisia tarpeita ja molemmissa on sama tietopohja, jonka taustalla on myös ylikansallista sääntelyä.

Vaikuttavuuteen liittyvät kysymykset liittyvät kiinteästi tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä seikkoja on tarkastelu niiden yhteydessä. Kysymys siitä, kattaako ilmastolain suunnittelujärjestelmä kaikki lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkitykselliset päästöt ja poistumat, voidaan ymmärtää monella tavalla. Yleisesti koko ilmastolaki tavoitesäännöksineen on kattava. Se seikka, että päästökauppasektorin osalta ei laadita erityistä suunnitelmaa, ei tältä kannalta muuta tilannetta, kun pitkän aikavälin suunnitelma kattaa senkin osalta skenaariot ja keskipitkän aikavälin suunnitelmassa esitetään tiedot senkin osalta. Eräänä yksityiskohtana voidaan nostaa esille tekniset nielut. Ilmastolaissa ei nimenomaisesti säädetä teknisistä nieluista ja lakia voisi tältä osin tarkentaa, vaikka ne kuuluvatkin yleisemmän poistumien käsitteen piiriin. Teknisistä nieluista voisi olla tarpeen säätää myös esimerkiksi tavoitteiden osalta.

LÄHTEITÄ

Lainvalmistelu:

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi, HE 27/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi, HE 82/2015 vp

Talousvaliokunnan TaVL 19/2022 vp - HE 27/2022 vp

Ympäristövaliokunnan mietintö, YmVM 22/2014 vp - HE 82/2014 vp

Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 2/2022 vp, HE 27/2022 vp

Muuta:

Hallintomalliasetuksen mukainen kasvihuonekaasupolitiikkoja ja -toimenpiteitä sekä ennusteita koskeva yhdenmukainen raportti 15.3.2023 (INTEGRATED REPORTING ON GREENHOUSE GAS POLICIES AND MEASURES AND ON PROJECTIONS under article 18 of Regulation (EU) No 2018/1999 of the European parliament and of the Council Decision on the Governance of the Energy Union and Climate Action), https://tem.fi/documents/1410877/171465766/Integrated+reporting+on+PAMs_Finland_2023.pdf/a4ed4d6e-5a70-ce80-9897-bb8a1b061578/Integrated+reporting+on+PAMs_Finland_2023.pdf?t=1692787519152

Mikael Hildén, Karoliina Auvinen, Kati Berninger, Martin Björklund, Tommi Ekholm, Ari Ekroos, Suvi Huttunen, Kari Hyytiäinen, Kai Kokko, Anu Lähteenmäki-Uutela, Michael Mehling, Adriaan Perrels, Jyri Seppälä, Sampo Soimakallio, Päivi Tikkakoski, Erika Toivonen, Oras Tynkkynen: Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5 (liite 2, s. 168-190), <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162673>

KEITO hanke, <https://hiilineutraalisuomi.syke.fi/projektit/repower-cest/keito-hankeyhteisty/>

Pariisin sopimuksen sääntökirja: Pariisin sääntökirja, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>

Sanna-Riikka Saarela, Tiina Piiroinen, Paula Leskinen, Ilmastolain uudistuksen vaikutusarviointi: Ilmastolain uudistuksen vaikutusten arviointi, Ympäristöministeriön julkaisu 2021:20.

Suomen 8. maaraportti, 2022: https://stat.fi/media/uploads/tup/khkinv/fi_nc8_final.pdf

Suomen kaksivuotisraportti, 2022: https://stat.fi/media/uploads/tup/khkinv/br5_final.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö, energia- ja ilmastostrategiat: <https://tem.fi/aiemmat-strategiat>

Työ- ja elinkeinoministeriö, luonnos energia- ja ilmastostrategiaksi, 2025: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=d3a6b34b-c3dd-4336-b91b-74285c68bb4c>

Suunnitelmat muissa maissa:

Ruotsi, Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll, Srk 2023/24:59:
<https://www.regeringen.se/contentassets/990c26a040184c46acc66f89af34437f/232405900webb.pdf>

Tanska, Klimaprogram 2023: <https://www.kefm.dk/Media/638315764817167867/Klimaprogram%202023.pdf>

Saksa, Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung, 28.9.2023:
<https://dserver.bundestag.de/btd/20/081/2008150.pdf>