

# Lausunto ilmastolain säätämismahdollisuuksia koskevasta esiselvityksestä

## 1 Lähtökohdat

Hallitusohjelman (22.6.2011) mukaisesti valtioneuvoston myöhemmän päätöksenteon tueksi on tehty ja tehdään ilmastolain tarvetta koskevia selvityksiä. Niistä ensimmäinen on 25.5.2012 päivätty professori Ari Ekroosin ja TkT Matias Warstan tekemä kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksia koskeva esiselvitys ympäristöministeriölle (myöh. ilmastolakiesiselvitys). Ympäristöministeriö on tilannut 11.6.2012 Suomen ilmastopaneelilta esiselvityksestä lausunnon 21.9.2012 mennessä ja lisäksi lausuntoa laajemman arvion ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta (myöh. ilmastolakiselvitys). Kyseinen ilmastopaneelin ilmastolakiryhmän työstämä selvitys valmistuu käytännössä Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutissa toteutettavana hankkeena 15.10.2012 mennessä.

Tässä lausunnossa keskitytään esiselvityksen esittämään ilmastolakivaihtoehtoon, jota ilmastopaneelin ilmastolakiryhmän työssä kutsutaan ns. 2-vaihtoehdoksi. Muita vaihtoehtoja ovat

- 0-vaihtoehto eli nykytilan jatkuminen;
- 1-vaihtoehto, Isossa-Britanniassa omaksuttu malli ilmastolaiksi;
- 2+-vaihtoehto, 1 ja 2 -vaihtoehtoja pidemmälle menevä puitelaki.

Näitä muita vaihtoehtoja tarkastellaan tarkemmin ilmastopaneelin omassa selvityksessä, jossa niistä tehdään myös SWOT-analyysi. Kyseisen ilmastolakiselvityksen valmistuttua voidaan palata tarkemmin kysymyksiin eri vaihtoehtojen suhteutumisesta ilmastopolitiikan vahvistamiseen sekä eri vaihtoehtojen suunnittelu- ja seurantajärjestelmien vaikuttavuuteen. Sinänsä jo selkeät ilmastolain sääntelytavoitteet tukisivat vaihtoehdosta (1, 2 tai 2+) riippumatta ilmastopolitiikan ennustettavuutta ja suunnitelmallisuutta.

Esiselvitystä varten on tehty merkittävä taustatyö koskien sääntelyn ja politiikkatoimien toimialakohtaista arviointia ja oikeusvertailua. Jäljempänä ilmastopaneeli keskittyy kuitenkin tekemään yleisarvion ja lausumaan vain esiselvityksen ilmastolakiluonnoksesta.

## 2 Ilmastolakiin kirjattavat sääntelytavoitteet

Pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen kirjaaminen ilmastolakiin on tärkeä lähtökohta. Se parantaa Suomessa ilmastopoliittisten toimien ennustettavuutta ja jatkuvuutta yli vaalikausien vakauttaen mm. elinkeinoelämän investointiympäristöä. Ison-Britannian ilmastolaissa sääntelytavoitteeksi on otettu hiilitaseen (the net UK carbon account) 80 %:n päästövähennystavoite vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 perustasaan.<sup>1</sup> Sääntelytavoitteen taustalla on jo Euroopan neuvoston vuonna 1996 vahvistama ilmastomuutosta koskeva strategia<sup>2</sup> ja kansainvälisen ilmastopaneelin toinen arviointiraportti vuodelta 1996.<sup>3</sup> Sitten Euroopan parlamentti on 14.7.2007 hyväksytyssä päätöslauselmassaan ilmastomuutoksesta muistuttanut, että EU:n ilmastomuutosstrategian olisi perustuttava seuraaviin, komission tiedonannossaan osin hyväksymiin avaintavoitteisiin:

- i) maapallon keskilämpötila ei saa nousta yli kahta astetta esiteollisen ajan tasosta;
- ii) on pyrittävä vähentämään kaikkien teollisuusmaiden päästöjen kokonaismäärää 30 prosenttia vuoden 1990 päästömääriin verrattuna vuoteen 2020 mennessä, jotta päästöjä voidaan vähentää 60–80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Myös kansainvälinen ilmastopaneeli on tehnyt kolmannen arviointiraportin vuonna 2001<sup>4</sup> ja neljännen 2007<sup>5</sup>. Parhaillaan on valmisteilla viides arviointiraportti, jonka on tarkoitus valmistua osaksi (työryhmä I) 2013 ja kokonaan 2014 (työryhmät II ja III sekä synteesiraportti)<sup>6</sup>.

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

---

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

<sup>2</sup> Community Strategy on Climate Change 1996.

<sup>3</sup> IPCC 1996: The Second Assessment Report.

<sup>4</sup> IPCC 2001: The Third Assessment Report.

<sup>5</sup> [Http://ilmatieteenlaitos.fi/neljas-arviointiraportti](http://ilmatieteenlaitos.fi/neljas-arviointiraportti).

<sup>6</sup> [Http://ilmatieteenlaitos.fi/uusin-arviointiraportti](http://ilmatieteenlaitos.fi/uusin-arviointiraportti).

## 2 §, Kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite

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

## 2 § (2. vaihtoehto), Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen

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

Kansalaisjärjestö Maan ystävien Polttava kysymys -kampanjakoalitio on tehnyt 5.9.2012 esityksen ilmastolaiksi eduskunnalle (myöh. koalitionsesitys), jonka sääntelytavoitteen mukaan

valtioneuvoston on asetettava vaiheittaiset velvoitteet Suomen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi siten, että ne ovat vuonna 2020 40 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990 ja vuonna 2050 95 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990.

Viime kädessä vähennystavoite on valtioneuvostolle ja eduskunnalle kuuluva ilmastopoliittinen ratkaisu. Suomen ilmastopaneelin jäsenten yhteisenä neuvoa-antavana näkemyksenä on, että Ison-Britannian ilmastolaissa omaksuttu kasvihuonekaasujen 80 %:n päästönvähennystavoite vuoteen 2050 ei ole enää luonnontieteiden nykytulosten ja päästönvähennysten taakanjakoa koskevien arvioiden valossa riittävä kehittyneelle maalle. Kasvihuonekaasuja pitäisi vuosisadan jälkipuoliskolla mahdollisesti jopa aktiivisesti poistaa ilmasta (ns. negatiivinen hiilitase), jos halutaan pysyä Euroopan parlamentin päätöslauselman tavoitteessa, jonka mukaan maapallon keskilämpötila ei saa nousta yli kahta astetta esiteollisen ajan tasosta. Suomen mahdollisessa ilmastolaissa pitäisi korostaa myös sopeutumista, sillä 2 asteen tavoite ei näytä enää toteutuvan. Suomen pitäisi löytää EU:n puitteissa sellaiset päästövähennystavoitteet, jotka valmistavat kaukokatseisesti mahdollisimman hiilineutraaliin yhteiskuntaan. Suomi sinänsä teollisuusmaana pystyy kehittämään ja hyödyntämään korkeaa osaamistaan liittyen esimerkiksi energiatehokkuuteen ja voisi kaiken kaikkiaan olla tulevaisuuden investointiympäristönä vihreälle taloudelle.

Ilmastolakiesiselvityksessä mainitaan myös mahdollisuus sisällyttää lakiin säännös lyhyemmän aikavälin tavoitteesta. Erityisesti tämä käy ilmi lakiluonnoksen 1 luvun 3 §:n ei-päästökauppasektorin omista tavoitteista. Päästövähennystavoite on tarpeen eritellä EU-oikeudellisesta sääntelystä johtuen päästökauppa ja ei-päästökauppaan, mutta samalla

kokonaistarkastelu on tärkeää ns. vuotojen ehkäisemiseksi erityisesti päästökaupparektorilta muille sektoreille sekä EU:n ulkopuolelle. Samalla kokonaisvähennystavoitteisiin olisi esiselvitystä selkeämmin kirjattava lähiajan tavoitteita ja esimerkiksi vuosien 2020 ja 2030 tavoitteet, joihin ilmastolain mukaisella sääntelyllä pyrittäisiin. Näiden lähiajan tavoitteiden merkitys on ilmastopolitiikkaa toteuttavien toimenpiteiden toimivuuden seurannan ja kyseisten toimenpiteiden tarkistamisen ja korjaamisen näkökulmista keskeinen.

Sääntelytavoitetta voitaisiin myös tarvittaessa tiukentaa, mikäli uusi luonnontieteellinen tieto tai esimerkiksi kansainvälinen tai EU:n sisällä tapahtuva kehitys antaa siihen aihetta. Nykytiedon valossa sen sijaan kerran valitun kokonaistavoitteen heikentämiseen olisi suhtauduttava erittäin kriittisesti. Sääntelytavoitteen pitäisi kaiken kaikkiaan olla riittävän selvä ja ennustettava, jotta siihen voidaan pitkäjänteisesti pyrkiä ja siitä aiheutuviin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin riittävästi varautua.

Sääntelytavoitteen asettelussa on tarpeen ottaa huomioon myös sen yhteys ilmastonmuutosta koskeviin sopeutumistoimiin. Käytännössä ilmastolain yleistä sääntelytavoitetta voitaisiinkin täydentää hillintää ja sopeutumista koskevilla erityistavoitteilla, jotka liitettäisiin myös kansallisiin strategioihin ottaen huomioon kansainvälis- ja EU-oikeudellinen kehitys. Erityistavoitteiden täytyy olla riittävän joustavia, jotta voidaan ottaa huomioon uusimmat tutkimustulokset. Myös aktiivinen kansainvälisen ja erityisesti EU:n tason vaikuttaminen ilmastopolitiikassa olisi hyvä kirjata erityistavoitteeksi. Onkin tärkeää, että Suomi toimii ilmastopolitiikassaan esimerkkinä ja vaikuttaa ulkopoliitikassaan siihen suuntaan, että maailmassa merkittävät kasvihuonekaasupäästöjä tuottavat maat ryhtyisivät päästöjä merkittävästi rajoittaviin toimenpiteisiin. Näiden erityistavoitteiden laadinnassa voitaisiin periaatteessa hyödyntää esiselvityksen lakiluonnoksen 1 luvun 6 §:n kuvailemia arviointiperiaatteita. Samalla olisi kuitenkin erottava selkeästi tavoitteita asettava strateginen taso mahdollisista ilmastolain toimeenpanevista suunnitelmista tai toimenpideohjelmista. Esimerkiksi parhaillaan uudistettavan ilmastonmuutoksen kansallisen sopeutumisstrategian rooli ilmastolain mukaisessa suunnittelussa olisi selkiytettävä jo säädöksen tavoitteenasettelussa.

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

### 3 Ilmastolain soveltamisala

Vuoden 2011 hallitusohjelman mukaan tehdään erillispäätös ilmastolain säätämisestä ohjaamaan päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä.<sup>7</sup> Ilmastopaneeli pitää kuitenkin tällaista soveltamisalan rajoitusta vain päästökauppasektorin ulkopuolelle keinotekoisena ja vaikeasti hallittavana mm. sektoreiden välisten päästövuotojen takia. Ilmastopaneeli onkin samoilla linjoilla esiselvityksen kanssa, jossa todetaan seuraavaa:

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

Ilmastopaneeli onkin siinä suhteessa samalla kannalla, että ilmastolain soveltamisalan pitäisi olla yleinen ja riittävän joustava niin, että se kattaa lähtökohtaisesti koko kasvihuonekaasujen päästösektorin ja ns. nielusektorin (Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF) sekä päästörajoituskeinoina mm. energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön edistämisen. Ilmastolain tulisi kattaa myös ilmastomuutokseen varautuminen ja sopeutuminen.

---

<sup>7</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 74.

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

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

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

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

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

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

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

Ilmastopaneelin kanta on myös tässä suhteessa esiselvityksen kanssa samansuuntainen: kokonaistavoite ja -inventoinnit ovat tärkeitä vähennystoimenpiteiden suunnittelun kannalta, mutta yleistä soveltamisalaa voidaan rajata tarvittaessa niin, että käytännössä toimenpiteet toteutuvat erityislainsäädännön, esimerkiksi päästökauppain (311/2011) kautta. Rajausten käytännön toteuttamiseen esiselvitys ei kuitenkaan anna selkeitä esimerkkejä. Luonnollinen

rajaus tulee kuitenkin siitä, että esimerkiksi päästökauppasektoria säännellään EU-tasolla, ja näin ollen esimerkiksi kansallisesti inventoidut päästöt tällä sektorilla tosiasiallisesti vähenevät ennen kaikkea komission toimesta päästöoikeuksien kokonaismäärän alenemisen kautta. EU:n ilmastonmuutosta hillitsevät ja siihen sopeutumista edistävät toimet siis ohjaavat tosiasiallisesti kansallisten toimien soveltamisalaa.

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

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

Ilmastolakieselvityksen mukaisen ilmastosääntelyn soveltamisala olisi siis lähtökohtaisesti kokonaisvaltainen, joskin sitä olisi vielä tarkennettava ennen lopullista muotoilua mm. siltä osin, keille viranomaisille ja mahdollisesti muille sääntelykohteille uusi säädös on lopulta suunnattu. Ilmastopaneeli pitää tärkeänä, että esimerkiksi soveltamisalaan kuuluvien sopeutumistoimien suunnittelu tapahtuu valtakunnallisella tasolla, mutta yhteistyössä kuntien ja niissä toimivien ympäristöviranomaisten kanssa. Suunnittelun, inventoinnin ja seurannan pitäisi johtaa konkreettisiin toimenpideohjelmiin, jotka voidaan toimeenpanna eri hallinnon sektoreilla viranomaisissa. Lain tulisi edistää myös aihepiirin tutkimusta ja uusien lähestymistapojen kehittämistä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen.

Esiselvityksen kaltainen ilmastolaki toisi mahdollisuuden inventointiin, suunnitteluun ja seurantaan, mutta epäselväksi jää edelleen se, mitä lain soveltaminen toimenpideohjelmien toimeenpanossa merkitsee viranomaisten toimivallan osalta käytännössä. Tämä epäselvyys aiheutuu mm. siitä, että esiselvityksen mukaisella lailla ole selvää välitöntä yhteyttä muuhun ilmastonmuutosta koskevaan erityislainsäädäntöön, vaan esitetyn 1 luvun 5 §:n mukaan ne pääsääntöisesti rajattaisiin ilmastolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaista rajausta ilmastopaneeli ei pidä suotavana, vaan pikemminkin kytkennän erityislakien ilmastonmuutosta ja -hillintää koskevaan aineelliseen sääntelyyn pitäisi olla sellainen, että ilmastolain mukainen inventointi, suunnittelu ja seuranta voitaisiin hyödyntää toimivaltaisissa viranomaisissa erityislakien toimeenpanossa. Jos esiselvityksestä kehitetään ilmastolakia puitelain suuntaan, voitaisiin lakiin kirjata omina lukuinaan relevantteja linkkisäännöksiä eri sektoreille, kuten liikenne- tai maa- ja metsätaloussektorille. Nämä linkkisäännökset auttaisivat eri viranomaistoimenpiteiden kokonaisvaltaisessa ilmastopoliittisessa ohjaamisessa.

#### 4 Ilmastolain ohjausperiaatteet

Ilmastopaneeli katsoo, että EU:ssa, muussa kansainvälisessä ja kansallisessa ympäristöpolitiikassa vakiintuneet ohjausperiaatteet pitäisi ottaa osaksi ilmastolakia, vaikka sellainen pykälä puuttuu esiselvityksen lakiluonnoksesta. Esiselvityksessä kyllä todetaan, että ilmastolain ensimmäisessä luvussa olisi mahdollista säätää myös yleisistä periaatteista, jotka eivät ole velvoittavia, mutta jotka kuvastaisivat yleisemmällä tasolla lain soveltamisessa huomioon otettavia seikkoja. Koska tämä esiselvityksessä sanottu tarkasti ottaen kuitenkin vesittää sen, kuinka oikeusperiaatteet on yleensä oikeusteoriassa ymmärretty oikeusnormeina<sup>8</sup>, on katsottava, että ne eivät ole esiselvityksessä sellaisia oikeus- tai edes ohjausperiaatteita, joita jäljempänä kuvataan.

Ympäristöoikeudelliset ohjausperiaatteet saavat hallinnossa ja esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä punnintanormeina merkitystä ennen kaikkea silloin, kun ne on otettu

---

<sup>8</sup> Ks. esimerkiksi K. Tuori: *Critical legal positivism*. Aldershot 2002, s. 178–179 ja J. Karhu: *Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeusläheoppi* teoksessa J. Tala - K. Wikström (toim.): *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto 2005, s. 30



osaksi lainsäädäntöä.<sup>9</sup> Periaatteet tässä merkityksessä antaisivat omana yleissäännöksenä selkeästi päätöksenteolle suuntaa, kun ilmastolain joustavia erityissäännöksiä sovelletaan viranomaisissa, ja myös tilanteissa, joissa lain muut säännökset eivät anna viranomaisille selvää käyttäytymisohjetta.

Ilmastopaneeli pitää ilmastolain keskeisenä lähtökohtana kestäväää kehitystä, jonka kantavana ajatuksena on ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttäminen viemättä tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta. Periaatteella on ainakin kolme ulottuvuutta, nimittäin taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys. Kaksi ensimmäistä eivät ole mahdollisia ilman kolmatta. Ilmastonmuutoksen torjunta saattaa merkitä esimerkiksi energiapuun laajamittaista hyödyntämistä. Kantojen kerääminen metsästä ja yksipuolinen energiapuun kasvattaminen eivät kuitenkaan välttämättä ole ekologisesti kestäviä biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen tai ekosysteemin hiilitaseen näkökulmasta. Näin kyseessä oleva periaate auttaa myös tasapainottamaan erilaisia ympäristöä suojelevia tavoitteita suhteessa toisiinsa. Kestäväää kehitykseen liittyy myös uusiutuvien luonnonvarojen kestävään käytön periaate, jonka mukaan uusiutuvia luonnonvaroja ei tule käyttää yli niiden uusiutumiskyvyn ottaen huomioon kaikki kilpailevat tai rinnakkaiset käyttövaihtoehdot. Uusiutuvia luonnonvaroja ja uusiutumattomia luonnonvaroja koskee myös säästävään käytön periaate, jonka mukaisesti on pyrittävä energia- ja materiaalitehokkuuteen ja lisäksi ensisijaisesti käyttämään uusiutuvia luonnonvaroja. Luonnonvarojen lisäkäyttöön tähtäävien toimenpiteiden vaikutuksia tulisi arvioida vähintään niin, että verrataan toimenpiteen vaikutuksia tilanteeseen, jossa toimenpidettä ei suoriteta (ns. 0-vaihtoehto).

Kestävään kehityksen päämäärään liittyy läheisesti sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)<sup>10</sup> ilmaistu läpäisyperiaate: ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävään kehityksen edistämiseksi (SEUT 11 artikla). Läpäisyperiaate on vahvistettu hieman toisin sanoin myös EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklassa.

---

<sup>9</sup> Ks. esimerkiksi K. Kokko – L. Suvantola: Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio teoksessa P. Rannikko – T. Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino 2010, s. 198–200.

<sup>10</sup> EUVL 30.3.2010 C 83/47.

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

## 5 Ilmastolain määritelmät

Esiselvityksen mukaan ilmastolaissa olisi ilmeisesti tarpeellista säätää erikseen laissa käytettävien käsitteiden määritelmistä (2 luku). Ilmastopaneeli katsoo tällaisten määritelmien olevan tarpeen ja samalla kiinnittää huomiota siihen, että ilmastolain suunnittelu-, inventointi- ja raportointijärjestelmän pitäisi kyetä vastamaan sekä kansainvälisellä tasolla että EU-tasolla tapahtuvaan inventointiin. Määritelmien pitäisi siis mukautua erilaisiin inventointijärjestelmiin ja olla mahdollisimman yhtenäisiä erityisesti EU-oikeudellisten määritelmien kanssa.

## 6 Ilmastolain sääntelykeinot

### 6.1 Yleistä

Sääntelykeinoilla ymmärretään muun muassa niitä informaatioon pohjautuvan, taloudellisen, oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen keinoja, joilla tavoiteltuun sääntelyn päämäärään pyritään. Ilmastolaissa keskeiset keinot perustuvat informaation hankkimiseen ja sen avulla tapahtuvaan suunnitteluun ja hallinnon ohjaamiseen toimenpideohjelmien avulla. Ilmastolain keinot ovat näin ollen keskeisesti viranomaistoimintaa ohjaavia, ja niillä on ajateltu olevan korkeintaan välillistä

vaikutusta yksityisiin henkilöihin. Tällaisessa sääntelymallissa myönteistä on viranomaissuunnittelun ja -toimien yhtenäistyminen ja ilmastonmuutosta koskevan suunnittelun läpinäkyvyyden lisääntyminen.

Esiselvityksen kaltaisen ilmastolain heikkoutena on, että siitä puuttuvat konkreettiset keinot lain tavoitteiden toimeenpanemiseksi yksityisellä sektorilla. Vaikka sellainen ilmastolaki kokoaisi yhteen ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista koskevaa informaatio-ohjausta, se voi myös mahdollisesti lisätä taloudellisen ja oikeudellis-hallinnollisen ilmastosääntelyn hajanaisuutta, ellei ilmastonmuutosta koskevia aineellis-oikeudellisia erityislakeja kytketä jollakin tavoin ilmastolain raportointi-, arviointi- ja seurantajärjestelmään. Esiselvityksessä yhteys kyseessä olevaan kansalliseen ja EU:sta tulevaan erityissääntelyyn jää ohueksi. Ilmastopaneeli katsookin, että erityisesti tähän puoleen olisi kiinnitettävä systemaattisella jatkokartoituksella huomiota.

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

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

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

Vastaavanlainen ohjausvaikutus on annettu myös maakunta- ja yleiskaavoille.<sup>11</sup> Kun ilmastolain informaatio-ohjauksen keinoja eritellään esimerkiksi strategioina, päästökehitysarvioina ja

---

<sup>11</sup> Ks. tarkemmin MRL 32 ja 42 §.

ilmastotoimenpideohjelmina, olisi siis samalla pohdittava, millainen viranomaistoimintaan kohdistuva ohjausvaikutus niille annetaan.

## 6.2 Raportointi-, arviointi- ja seurantajärjestelmistä

Esiselvityksessä on luonnostelu ilmastolain 5 luvun 1 §:ään seuraavanlaista säännöstä ilmastopoliittisten strategioiden, päästökehitysarvioiden ja ilmastotoimenpideohjelmien laatimisvelvollisuudesta:

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

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

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

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

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

Ilmastopoliittinen strategia olisi ymmärrettävä ilmastolain tavoitteita konkretisoivana informaatio-ohjauksen välineenä, joka suuntaa uusien tieteelliseen tietoon perustuvien päästökehitysarvioiden pohjalta ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimenpiteitä viranomaistoiminnassa. Ilmastostrategian tulisi kattaa ei-päästökauppasektorin lisäksi päästöarviot myös päästökauppasektorista, vaikka strategia käsittelee päästökauppasektoria

pienemmällä painolla kuin ei-päästökauppasektoria. Strategiassa tulisi käsitellä myös ns. nielusektoria. Viranomaisia koskevat toimenpiteet koottaisiin varsinaisesti valtioneuvoston hyväksymään toimenpideohjelmaan. Toimenpideohjelma tulisi arvioida riippumattomasti ainakin seuraavien seikkojen suhteen: toimenpiteen vaikutus tarkastellun sektorin päästöihin, vaikutus muiden sektoreiden päästöihin, vaikutus ekosysteemin hiilitaseen kehitykseen ja vaikutus muiden maiden vastaaviin päästöihin. Lisäksi tulisi arvioida toimien kustannustehokkuus ja vaikutus kansantalouteen. Ilmastopaneeli haluaa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että strategian tulisi sisältää myös sopeutumista koskevat näkökohdat, joiden taustalla riskit on arvioitu tieteellisesti. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sopeutumistarkastelun pohjana on laaja riskiarviointi.

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

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

Esiselvityksen mukaisen ilmastolain päästökehitysarvioinnissa ja inventoinnissa on kiinnitettävä huomiota kansainvälisten ja kansallisten seurantajärjestelmien riittävään kohtaamiseen.<sup>12</sup> Ilmastolain päästökehitysarvioinneissa tulisi tunnistaa ja välttää myös tilanteita, jossa Suomessa

---

<sup>12</sup> Ks. myös Tilastokeskus – Benviroc: Kasvihuonekaasupäästöihin ja niiden vähentämiseen liittyvät nykyiset ja uudet raportointivaatimukset 23.8.2012.

tehtävät päästövähennystoimet lisäisivät tosiasiaassa päästöjä ulkomailla tai erityisesti EU:n ulkopuolella. Inventoinnin eivät voisi siten perustua vain Suomen alueelta tapahtuviin kasvihuonekaasupäästöihin, vaan myös esimerkiksi kulutusperusteinen lähestymistapa inventoinnissa voisi olla tarpeen, sillä kehittyneiden maiden päästöintensiivistä tuotantoa on siirtynyt kehitysmaihiin, joista valmiit tuotteet saattavat palata takaisin kehittyneisiin maihin. Inventoinnissa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, etteivät viranomaisten toimenpiteet oman hallinnon sektorilla johda ainoastaan päästöjen siirtämiseen toiselle hallintosektorille. Sinänsä ilmastopaneeli on esiselvityksen kanssa samoilla linjoilla, että ilmastolaissa voi olla tarpeen säätää erikseen ilmastomuutokseen liittyvästä inventoinnista, tilastoinnista ja rekisteröinnistä sekä niitä koskevista toimivaltaisista viranomaisista. Ilmastolain mukaisessa seurannassa pitäisi turvata myös viranomaisten toimien, erityisesti vaikuttavuuden ja tehokkuuden, riippumaton arviointi.<sup>13</sup>

Ilmastopaneeli yhtyy esiselvityksen kantaan siltä osin, että valtioneuvoston velvoittaminen ilmastoasioita koskevan selonteon antamiseen joka neljäs vuosi eduskunnalle olisi lain luonteen vuoksi tarpeellista. Selontekojen myötä eduskunta voisi ottaa kantaa ja sitoutua kansalliseen ilmastopolitiikkaan ja varautua myös mahdollisiin ilmastomuutosta koskeviin hallituksen esityksiin uusiksi laeiksi tai niiden muuttamiseksi.

### 6.3 Sopeutuminen ja julkisyhteisön velvollisuudet

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

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

Viranomaisten on omilla hallinnonaloillaan varauduttava ilmastomuutokseen ja siitä

---

<sup>13</sup> Ks. aiemmista arvioinneista esimerkiksi valtioneuvoston tarkastusviraston Tuloksellisuustarkastuskertomus 235/2011. Ilmastomuutoksen hillintä. Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano.

johtuviin seurauksiin. Viranomaisten on ryhdyttävä toimenpiteisiin ilmastomuutokseen varautumiseksi.

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

Ilmastopaneeli katsoo, että julkisyhteisöä ilmastolaissa mahdollisesti ohjaavat velvollisuudet olisi sijoitettava lain alkuun omaa lukuunsa ja että ilmastonmuutokseen sopeutuminen olisi otettava osaksi edellä kuvattua suunnittelujärjestelmää. Sopeutumista koskevat aineellisoikeudelliset säännökset voidaan sitten viime kädessä toteuttaa esimerkiksi tulvansuojelua, rakentamista ja maankäytönsuunnittelua koskevassa lainsäädännössä.

#### **6.4 Energian säästäminen, energiatehokkuus ja uusiutuva energia -keinojen esittelystä yhtenäiseen puitesääntelyyn**

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

Ilmastolaissa voidaan asiaa yksinkertaistaen valita kaksi lähestymistapaa: joko se sisältää vain ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista koskevat raportointi-, arviointi- ja

seurantajärjestelmät, jotka toimenpideohjelmien kautta ohjaavat viranomaistoimintaa, tai siitä tehdään selkeästi puitelaki, joka edellä sanotun lisäksi määrittelee yleisellä tasolla keskeiset ilmastonmuutokseen liittyvät ja sääntelyä edellyttävät yhteiskunnan osa-alueet ja viittaa samalla niiltä osin erityislakien aineellisoikeudellisiin säännöksiin. Molempia lähestymistapoja ilmastolaille voidaan puoltaa. Jälkimmäisessäkin tapauksessa kansalaisten ilmastonmuutokseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet määrittäisivät erityislakien kautta, sillä ilmastolaissa mainitut osa-alueet, esimerkiksi rakennusten energiatehokkuus, toimeenpantaisiin erityislaeilla ja niiden pohjalta annetuilla määräyksillä. Ilmastopaneeli katsoo, että selkeä puitelaki olisi luonteeltaan ensimmäistä vaihtoehtoa informatiivisempi ja tukisi ilmastonmuutokseen liittyvien seikkojen kokonaisvaltaista tunnistamista sekä viranomaisissa yli hallintorajojen että kansalaisten keskuudessa.

## 7 Viranomaiset

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

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

Toisaalta monet toimenpideohjelman, esimerkiksi sopeutumista koskevat, toimet konkretisoituvat paikallisella tasolla. Toisaalta kustannusten ja vaikuttavuuden valvonta pitäisi järjestää asianmukaisesti eri viranomaisissa. Ilmastolaissa olisikin esiselvityksessä sanotun



lisäksi pohdittava valtion aluehallintoviranomaisten, ELY-keskusten, valtiontalouden tarkastusviraston, maakunnan liittojen ja kuntien viranomaisten roolia. Jos ilmastolain toimenpideohjelmat toisivat myös kunnille ja kuntien viranomaisille uusia ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia toimia, olisi muistettava kuntien perustuslaillinen autonomia ja järjestettävä asianmukaisesti kustannusvastuun jakautuminen valtion ja kuntien kesken. Toisaalta ilmastolain toimenpiteiden toteuttaminen ei voi olla käytännössä yksinomaan valtion viranomaisten asia. Eräs välittävä ratkaisu voisi olla toimenpiteiden kohdistaminen kuntatasolle erityislainsäädännön aineellis-oikeudellisten säännösten, kuten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, kautta.

## 8 Ilmastopaneeli

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

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

## 9 Yleisön osallistuminen

Esiselvityksen mukaan Suomessa itse ilmastolain mukaiseen suunnitteluun osallistumisesta

olisi luontevaa säätää suunnittelun yhteydessä menettelysäännöksiin. Sama koskee raportointia koskevaa julkistamista. Yleisemmin kansalaisinformaatiosta ja tiedottamisesta voisi kuitenkin olla oma, ehkä yleisluontoinenkin säännöksensä joko erityisissä säännöksissä taikka lain ensimmäisessä luvussa.

Kun esiselvitys ilmastolaista julkaistiin 5.6.2012, avattiin ympäristöministeriössä yleisölle mahdollisuus kommentoida sitä Otakantaa.fi -palvelussa. Keskustelu oli avoinna 5.6.–4.7. välisen ajan. Keskustelun viesteistä 26:ssa kannatettiin ilmastolaki ja 24 viestissä vastustettiin ilmastolaki. Keskustelijoiden mukaan ilmastolaki parantaa politiikkatoimien ennustettavuutta (5 mainintaa) ja johdonmukaisuutta (5). Keskustelijoiden mielestä tärkeää on myös ilmastolain tuoma jatkuvuus ja suunnitelmallisuus (7), selkeys (5) sekä läpinäkyvyys (4). Myös kansalaisten osallistumismahdollisuuksia (6) pidettiin tärkeinä. Kaksi vastaajista oli sitä mieltä, että ilmastolaki tulisi säätää EU:n laajuisena tai muulle Suomea laajemmalle alueelle. Ilmastolailta toivottiin myös kokonaisvaltaisuutta (3). Useat argumentit ilmastolain puolesta olivat samoja, mitä esimerkiksi ympäristöministeriön tiedotteessa 5.6. oli esitetty.

Ilmastopaneeli pitääkin esiselvityksen tavoin tärkeänä, että yleisön mahdollisuus osallistua järjestetään ilmastolaissa, kun vielä otetaan huomioon PeL 20.2 §, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolain mukaiset dokumentit, kuten toimenpideohjelmat, saattavat sisällöltään muodostua ilman eri säännöistäkin sellaisiksi, että niiden ympäristövaikutukset olisi selvittävä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (SOVAL 200/2005) mukaisesti. Ilmastopaneeli kuitenkin katsoo, että sen lisäksi, mitä esiselvityksessä on todettu linkkisäännöksestä SOVAL:iin, ilmastolain säätämisen yhteydessä olisi kyseisen lain soveltamisalaan tarpeen lisätä tältä osin täsmentävä säännös. Siinä tapauksessa yleisön kuuleminen järjestyisi selvästi kyseisen lain mukaisesti ja tarve erillisille yleisön kuulemisesta koskeville menettelysäännöksille vähenisi ilmastolaissa.

## 10 Päiväys ja allekirjoitukset

Omasta ja Suomen ilmastopaneelin puolesta.

Helsingissä 25.9.2012

Kai Kokko

Ympäristöoikeuden professori

Ilmastolakiryhmän puheenjohtaja ja  
ilmastopaneelin jäsen

Markku Kulmala

Professori

Ilmastolakiryhmän jäsen ja  
ilmastopaneelin puheenjohtaja

Sirkku Juhola

Tutkija

Ilmastopaneelin ja -lakiryhmän jäsen

Markku Ollikainen

Professori

Ilmastopaneelin ja -lakiryhmän jäsen

Ilkka Savolainen

Tutkimusprofessori

Ilmastopaneelin ja -lakiryhmän jäsen

Jyri Seppälä

Johtaja, professori

Ilmastopaneelin ja -lakiryhmän jäsen

Heidi Helenius

Lakimies

Ilmastolakiryhmän koordinaattori