

Valittajien yhteystiedot

1. Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Itälahdenkatu 22 b A, 00210 Helsinki

Yhteyshenkilö: ympäristöjuristi Matti Kattainen

2. Greenpeace Norden

Käenkuja 3 aB, 00500 Helsinki

Yhteyshenkilö: maajohtaja Touko Sipiläinen

Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Greenpeace Norden (jäljempänä Valittajat) ovat valtakunnallisia rekisteröityjä yhdistyksiä. Suomen luonnonsuojeluliitto ry (jäljempänä Luonnonsuojeluliitto) säännönmukaisena tarkoituksena on edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä vaalia kulttuuriperintöä. Greenpeace Nordenin (jäljempänä Greenpeace) tarkoituksena on paljastaa ympäristöongelmia ja tarjota ratkaisuja ekologisen ja rauhanomaisen tulevaisuuden edistämiseksi.

Prosessiosoite

Matti Kattainen, ympäristöjuristi

Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Itälahdenkatu 22

00210 Helsinki

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	2
1. Asia	3
2. Valituksen kohteena oleva päätös	3
3. Vaatimukset	3
4. Perustelut	4
4.1. Prosessin edellytykset	4
Selvitys päätöksen valituskelpoisuudesta	4
Valtioneuvoston ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaisen päätöksenteon tosiasialliset oikeusvaikutukset	6
Selvitys muutoksenhakijoiden valitusoikeudesta	8
Selvitys valitusajan noudattamisesta	10
4.2. Tiivistelmä yksityiskohtaisista perusteluista	11
4.3. Yksityiskohtaiset perustelut	11
Ilmastolain 16.1 §:n mukainen lisätoimimenettely	11
Nieluromahdus 16.1 §:n menettelyn laukaisijana	14
Nieluromahduksen syyt ja merkittävyys 2 § tavoitteiden kannalta	16
Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (12 §) lisätoimien (16.1 §) kannalta	18
Valtioneuvoston lisätoimet ja niiden merkittävyys ilmastolain 2 § ja 16.1 § kannalta	18
Lisätoimien tarve (16.1 §) Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman (11 §) kannalta	21
Ilmastolain 18 §:n 2 kohdan 2 momentin mukainen arvio ilmastosuunnitelmien tavoitteiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta	22
Ilmastolain 16 §:n 3 momentin mukaiset sallitut tietolähteet lisätoimien tarpeen arvioinnissa	25
Maankäyttösektorin lisätoimimahdollisuudet 16 §:n 1 momentissa tarvittavien lisätoimien kannalta	27
4.4. Perusteluiden yhteenveto	29
5. Taustaa	31
Pariisin ilmastopimuksen velvoitteet	31
Ilmaston kuumeneminen ja ihmisoikeudet	32
Suomen ilmastolaki	32
EU:n hiilinieluasetuksen (LULUCF) velvoitteet	33
Liitteet	35
Viitteet	35

1. Asia

Ilmastolain vastainen menettely valtioneuvoston istunnossa (VN 95/2022) tehdyn päätöksen 27.10.2022 (Hallituksen kertomus YM/2022/71) yhteydessä, jolla annettiin valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2022 (ED 4/2022) eduskunnalle.

2. Valituksen kohteena oleva päätös

Valtioneuvoston istunnossa VN 95/2022 tekemä päätös YM/2022/71 ilmastovuosikertomuksen 2022 antamisesta (ED 4/2022), jolla valtioneuvosto laiminlöi velvollisuutensa arvioida lisätoimien tarpeen ja jätti käynnistämättä 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimimenettelyn, eli teki päätöksen olla ryhtymättä 16 §:n 1 momentin mukaisiin tarvittaviin lisätoimiin.

3. Vaatimukset

Valtioneuvoston 27.10.2022 tekemä päätös Hallituksen kertomus YM/2022/71 ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle, jonka yhteydessä *päätettiin jättää tutkimatta ja arvioimatta* tarvittavia lisätoimia ja *päätettiin olla ryhtymättä* tarvittaviin lisätoimiin, **on kumottava lainvastaisena ja palautettava uuteen valmisteluun lain 16 §:n 1 momentin ja 17§:n 1 momentin velvoitteiden noudattamiseksi ja 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.**

Varaamme oikeuden täydentää valitusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 41 §:n mukaisesti.

4. Perustelut

4.1. Prosessin edellytykset

Valittajat katsovat seuraavassa esitetyin perustein, että valtioneuvoston menettelyn johdosta on syntynyt valituskelpoinen päätös, jolla on vaikutuksia Valittajien välittömiin oikeuksiin ja siten Valittajilla on asiassa valitusoikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Valtioneuvosto teki yleisistunnossaan 27.10.2022 päätöksen ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle, jolla;

1. Valtioneuvosto teki päätöksen *jättää tutkimatta* ilmastolain 16.1§ edellyttämällä tavalla lisätoimien tarve tilanteessa, missä käytettävissä olevien tietojen ja asiantuntija-arvioiden valossa niiden tarve oli ilmeinen.

2. Valtioneuvosto *jätti käsittelemättä* ilmastolain 16 §:n 1 momentin vaatimukset täyttävällä tavalla lisätoimien tarvetta ja laiminlöi säännökseen sisältyvää velvollisuutta *päättää* seurannan perusteella tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.

3. Valtioneuvosto *laiminlöi* velvollisuuttaan tehdä ilmastolain 17 §:n 1 momentin edellyttämä päätös ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamisesta.

Selvitys päätöksen valituskelpoisuudesta

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL, 808/2019) HOL 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

HOL 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Viranomaisen passiivisuus ei siten voi pääsääntöisesti olla valituksen kohteena, koska tällaisissa tapauksissa ei tehdä päätöstä.^[1]

Käytännössä valituskelpoisuutta voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin tulkita säännöksen sanamuotoa laajentavasti. HOL:n esitöiden mukaan asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty.^[2] Lisäksi selvän vaatimuksen sivuuttamista päätöksenteossa on pidetty tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen rinnastettavana.^[3]

Päätöksen valituskelpoisuus arvioidaan tapauskohtaisesti PL 21 §:n 1 momentin lähtökohtien pohjalta huomioiden asianosaisen oikeusturvan tarve, päätöksen oikeusvaikutukset ja oikeuskäytäntö.^[4] Päätöksen nimike ei ole ratkaiseva, vaan sen sisältö, oikeusvaikutukset ja sitovuus.^[5] Valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun.^[6]

Valituskelpoisuuden ala on ollut oikeuskäytännössä laajentumaan päin muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien suojaamistarpeesta johtuen.^[7] Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvat myös muut kuin perinteisessä mielessä subjektiiviset oikeudet, kuten ympäristönsuojeluun liittyvät päätökset, joilla on vaikutusta ihmisoikeuksien toteutumiseen.^[8]

Valitusoikeuden tulkittamista laajentavasti puoltavat myös lukuisat muut perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva ei toteudu, jos julkisen vallan passiivisuudesta johtuvasta lisätoimien puutteesta ei ole mahdollista valittaa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtion velvollisuus turvata oikeuksien tehokas toteutuminen on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintunut periaate, joka on erityisen korostunut sellaisten ihmisryhmien kohdalla, joilla on muita huonommat mahdollisuudet huolehtia omista oikeuksistaan.

Ilmastolakiin perustuvan muutoksenhaun osalta muun muassa Vihervuori on todennut seuraavaa: ”Etenkin lukuisten perusoikeus- ja ihmisoikeuskytkentöjen vuoksi, perustuslain 21

§:n oikeusturvasäännös mukaan lukien, on mahdollista, että korkein hallinto-oikeus tutkisi suunnitelmapäätöksestä sille tehdyn valituksen, vaikka asiasta ei ilmastolaissa säädettäisi mitään.”^[9]

Nyt kyse on lisätoimimenettelyn käynnistämistä koskevasta päätöksestä, jolla on ilmastolaissa tarkoitettuihin ilmastosuunnitelmiin rinnastettavia oikeusvaikutuksia.

Vihervuori on tulkinnut, että valtioneuvoston yleisistunnossa tehty päätös olla ryhtymättä lisätoimiin saatetaan tulkita HOL 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi päätökseksi, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian.^[10]

Valtioneuvoston ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukaisen päätöksenteon tosiasialliset oikeusvaikutukset

Valtioneuvoston päätöksentekomenettelyn tosiasialliset vaikutukset syntyvät ilmastolain vastaisesta menettelystä ilmastovuosikertomuksen yhteydessä. Ilmastolain 18 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston on arvioitava ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävyttä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja tehtävä arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta;

Edellisestä seuraa, että valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksen olisi tullut sisältää riittävän perusteellinen ja kattava arvio ilmastopolitiikan suunnitelmien eli tässä tapauksessa esimerkiksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalle asetettujen tavoitteiden ja toimien riittävydestä suhteessa lain 2§ tavoitteisiin. Toimien riittävyden arvioinnista olisi huolellisesti toimien pitänyt seurata johtopäätös, että arvio 16 §:n 1 momentin mukaisesti lisätoimien tarpeesta on välttämätön niin kuin Valittajat valituksen kohdassa “4.3 Yksityiskohtaiset perustelut” myöhemmin toteen näyttävät. Valtioneuvosto kuitenkin arvioi MISU:n ja KAISU:n toimet riittäväksi, 16 § momentin 1 vastaisesti.

Valtioneuvosto on sitten jättänyt tekemättä asiassa muodollisen päätöksen vaikka laki sitä olisi edellyttänyt. Edellisestä seuraa, että valtioneuvoston passiivisuudella tilanteessa on ollut tosiasiallisia ja välittömiä oikeusvaikutuksia Valittajien valitusoikeuden käyttöön, kun valtioneuvosto ei ole tehnyt muodollisesti valituskelpoista päätöstä ilmastovuosikertomuksen yhteydessä.

Alla, kohdassa “Perusteluiden yhteenveto” esitetyn valossa on perusteet sille, että valtioneuvosto on sivuuttanut ilmastolaissa asetetun selvän vaatimuksen lisätoimien tarpeen arvioinnista ja lisätoimimenettelyn käynnistämisestä tavalla, joka voidaan rinnastaa tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen, jolla on välittömiä, tosiasiallisia vaikutuksia valittajan oikeusturvaan. Tässä tapauksessa katsomme, että valtioneuvoston yleisistunto on tehnyt päätöksen jättää lisätoimien tarve 16.1 §:n edellyttämällä tavalla tutkimatta tai vaihtoehtoisesti tehnyt päätöksen olla ryhtymättä 16.1 §:n edellyttämiin lisätoimiin.

Valitusoikeuden rajaaminen koskemaan vain ilmastolain 2 luvun suunnittelujärjestelmän mukaisia suunnitelmia ei tarjoaisi riittävää oikeussuojaa valittajille voimassa olevan ilmastolain tai ehdotetun ilmastolain muutoksen (HE 239/2002) voimaan tullessa, sillä ilmastolaki ei velvoita päivittämään maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa ennen kuin viimeistään vaalikaudella 2027-2031 ilmastolain 23 §:n siirtymäsäännöksen mukaan. ***Valitusoikeuden siirtyminen vuosille 2027-2031 maankäyttösektorin hiilinielujen osalta, jotka muodostavat puolet ilmastolain hiilineutraaliustavoitteesta, tekisi valitusoikeuden tehottomaksi ilmastolain hiilineutraaliustavoitteen, EU-velvoitteiden ja koko lain tarkoituksen kannalta.*** Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman hyväksymisellä vuosien 2027-2031 välisenä aikana ei voida saavuttaa enää ilmastolain edellyttämiä hiilinielutavoitteita vuosille 2021-2030 sekä vuoteen 2035 mennessä, jos valtioneuvosto ei ole korjannut suuntaa sitä ennen.

Selvitys muutoksenhakijoiden valitusoikeudesta

HOL 7 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Yleissäännös on alkujaan muotoiltu väljäksi, jotta oikeuskäytännön kehittäminen olisi mahdollista.^[11] Erillisen muutoksenhakusäännöksen toistaiseksi puuttuessa onkin ratkaisevaa se, miten asianosaisuutta on tulkittu oikeuskäytännössä. Ratkaisu KHO 1992 A 1 on esimerkki tapauksesta, jossa valtioneuvoston valtakunnallinen päätös katsottiin yleissäännöksen nojalla valituskelpoiseksi päätökseksi, johon voitiin hakea muutosta.^[12]

Valittajien valitusoikeus on välttämätön Suomen perustuslain 20 § 1 momentin ja ilmastolain tarkoituksen tehokkaan toteutumisen kannalta. Valtioneuvosto teki 27.10.2022 päätöksen, jolla se hyväksyi vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen antamisen selontekona eduskunnalle. Jättämällä tutkimatta nieluromahduksen aiheuttaman lisätoimien tarpeen ja jättämällä ilmastolain 16 §:n mukaisen lisätoimimenettelyn käynnistämättä, ilmastolain tarkoituksen toteutuminen voi tulla mahdottomaksi ilmastolain 18 §:n edellyttämän 15 vuoden tavoitejakson sisällä. Varsinaisten lisätoimenpiteiden toteuttamisvaihtoehtojen valinta ja täytäntöönpano kuuluu valtioneuvoston eri hallinnonaloille.

Kansallisen ympäristöperusoikeussäännöksen tulkinnan lisäksi kansainvälinen kehitys ja unionin oikeuden tehokas toteutuminen edellyttävät luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestön valitusoikeuden laajentavaa tulkintaa. Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta tehty yleissopimus eli Århusin yleissopimus (SopS 122/2004) on saatettu kansallisesti voimaan lailla 767/2004 ja asetuksella 866/2004. Erityisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohta ja 6 artikla edellyttävät laajaa muutoksenhakuoikeutta ympäristöjärjestöille eli yleisölle, jota asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee saattaa päätös asiasisällön ja menettelyn laillisuuden osalta tuomioistuimen tutkittavaksi.

Århusin yleissopimuksen toteutumista koskevaa oikeuskäytäntöä sekä kansallista oikeuskäytäntöä on arvioitu laajasti esimerkiksi ratkaisussa KHO 2018:50. Ratkaisussa on viitattu esimerkiksi metsästyslakia koskevaan oikeuskäytäntöön (KHO 2007:74), jonka jälkeen edellä mainittuun lakiin on lisätty säännökset luonnon- ja ympäristönsuojelun paikallisten järjestöjen valitusoikeudesta luonnonsuojelulakia vastaavasti.

Asiassa tulee arvioitavaksi erityisesti ilmastolain mukaisen päätöksentekojärjestelmän suhde valtakunnallisten yhdistysten oikeuksien tosiasialliseen sisältöön.

Ilmastolain 2 luvun suunnittelujärjestelmän mukaisten päätöksillä, jotka hyväksytään, päivitetään tai muutetaan suunnitelmien toteutumisen seurannan kautta, voidaan katsoa olevan enemmän välittömiä vaikutuksia kuin yleisesti valtioneuvoston tai muiden viranomaisten hyväksymillä suunnitelmilla. Vaikutukset johtuvat suunnitelmien tosiasiallisesta luonteesta. Suunnitelmilla toteutetaan Suomen kansainvälisiä ja ylikansallisia kasvihuonepäästöjen vähentämistä ja hiilinielujen kasvattamista koskevia velvollisuuksia. Suunnitelmilla säädetään ympäristövaikutuksista, joita ei muuten hallita suoraan muualla oikeusjärjestelmässä. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toteutuminen vaatii esimerkiksi uuden lainsäädännön valmistelua maankäytön muutosmaksun toimeenpanemiseksi sekä taloudellisten kannustimien uudelleenkohdentamista esimerkiksi metsätalouden kannustinjärjestelmän METKA:n kautta.

Edellä esitetystä seuraa, että valittajien oikeussuojan ja Århusin sopimuksen (SopS 121/2004) tarkoituksen tehokas toteutuminen, edellyttää, että valitusoikeus asiassa myönnetään valittajille.

Valittajien valitusoikeus perustuu edelle esitetyn mukaisesti asiassa valtioneuvoston ilmastolain vastaiseen toimintaan, joka vaikuttaa välittömästi valittajien sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen ja perustuslaissa 20 §:n 2 momentissa turvattuun oikeuteen, edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä paljastaa ympäristöongelmia ja tarjota ratkaisuja ekologisen ja rauhanomaisen tulevaisuuden edistämiseksi Suomessa.

Valittajien asianosaisuuden osoittaa myös se, että ne ovat osallistuneet valtioneuvoston asettamissa rajoissa ilmastopoliittisten suunnitelmien valmisteluun ja nostaneet näissä yhteyksissä esiin huolensa ilmastotoimien riittävydestä tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomen luonnonsuojeluliitto on

kommentoanut maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman luonnosta ilmastopolitiikan pyöreälle pöydälle, lausunut luonnoksesta maa- ja metsätalousministeriölle, lähettänyt kirjeen ilmasto- ja energiapoliittisen ministerityöryhmän jäsenille ja lausunut selonteosta eduskunnan talousvaliokunnalle ja maa- ja metsätalousvaliokunnalle. Myös Greenpeace lausui maa- ja metsätalousministeriölle ilmastosuunnitelman luonnoksesta. Luonnonsuojeluliitto lausui ympäristöministeriölle keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisesta suunnitelmasta. Lisäksi Suomen luonnonsuojeluliitto, Greenpeace ja WWF Suomi kirjoittivat ilmasto- ja energiapoliittisen ministerityöryhmän jäsenille tarpeesta päättää lisätoimista ilmastovuosikertomuksen yhteydessä.

Selvitys valitusajan noudattamisesta

Valtioneuvoston päätös vuoden 2022 Ilmastovuosikertomus antamisesta on tehty 27.10.2022 valtioneuvoston yleisistunnossa. Tiedot valtioneuvoston yleisistunto 27.10.2022 VN 95/2022 päätöksistä on julkaistu valtioneuvoston internetsivuilla 27.10.2022 osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/istunto?sessionId=0b00908f807d21f6>. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Hallintolain 62 §:n 3 momentin mukaan yleistiedonannon tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä päätöksen julkaisemisajankohdasta. Tämän perusteella tiedoksisaantipäivä on 3.11.2022. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä tai muu sellainen päivä, jolloin virastoissa ei työskennellä, valituksen saa toimittaa ensimmäisenä arkipäivänä sen jälkeen. Näin ollen koska 3.12.2022 on lauantai, valitusaika päättyy 5.12.2022.

Valituksenosoituksen puuttuessa Valittajat ovat noudattaneet valitusajan määrittämisessä valtioneuvoston yleistä valitusosoituksen (LIITE 1) mukaisia ohjeita valitusajasta.

4.2. Tiivistelmä yksityiskohtaisista perusteluista

Ilmastolain ja sen mukaisen ilmastopoliitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa laissa määriteltyjen ilmastotavoitteiden saavuttaminen. Ilmastolaki sisältää seurantaan ja lisätoimimennettelyyn liittyvän järjestelmän, johon liittyviä määräyksiä valtioneuvosto ei ole noudattanut: valtioneuvoston on seurannan perusteella päätettävä tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista (16 §:n momentti 1), mistä johtuen ilmastovuosikertomuksessa tulee 18 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan arvioida lisätoimien tarve. Hiilinieluvajeen mittaluokan huomioon ottaen, ja huomioiden ilmastolain asettaman (20 §) ilmastopaneelin sekä valtion tutkimus- ja asiantuntijalaitos SYKE:n lausunnot tilanteen vaatimista kiireellisistä toimista: jos ilmastolain mukainen velvollisuus *tarvittaessa* päättää *tarvittavista* lisätoimista ei ylity nyt, niin on vaikeaa nähdä missä tilanteessa se voisi ylittyä.

Valtioneuvoston heinäkuussa 2022 sopimat toimet (ks. kohta “Valtioneuvoston lisätoimet ja niiden merkittävyys ilmastolain 2§ ja 16.1§ kannalta”) eivät täytä 16 §:n 1 momentin sisältämää vaatimusta mitoittaa lisätoimet ilmastopoliittisten suunnitelmien ja ilmastolain tavoitteisiin, etenkin huomioiden niiden tähänastisen toteutuksen. Lisäksi ilmastolaki edellyttää lisätoimia koskevan päätöksen yhteydessä 17 §:n 1 momentin mukaista päätöstä ilmastosuunnitelmien muuttamisesta. Valtioneuvosto on laiminlyönyt myös tätä ilmastolain mukaista velvollisuutta, joka antaisi mahdollisuuden perusteellisesti kartoittaa mahdollisia lisätoimia ja arvioida niiden määrällisiä vaikutuksia suhteessa ilmastopoliittisten suunnitelmien ja ilmastolain tavoitteisiin.

4.3. Yksityiskohtaiset perustelut

Ilmastolain 16.1 §:n mukainen lisätoimimennettely

Ilmastolain 16 § 1 momentin mukaan:

“Valtioneuvoston on seurattava 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopoliitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat

tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.“

Edellisestä johtuen, ilmastovuosikertomuksen tulee ilmastolain 18 §:n 1 momentin mukaan sisältää arvio ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta sekä arvio tavoitteiden saavuttamisen edellyttämien, ilmastolain 16 §:n 1 momentin tarkoittamien lisätoimien tarpeesta.

Ilmastovuosikertomuksella on näin ollen tärkeä rooli ilmastolaissa ja ilmastosuunnitelmissa asetettujen tavoitteiden seurannassa, niiden toteutumisen varmistamisessa ja lisäpäättösäntömenettelyn käynnistämässä. Kuten lain perusteluosiossa todetaan:

“Käytännössä kertomuksessa esitetyn arvion johdosta voisi käynnistyä lisätoimia koskeva menettely, jonka myötä valtioneuvosto tekisi 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen, minkä jälkeen suunnitelmaa tai suunnitelmia muutettaisiin 17 §:ssä tarkoitetun menettelyn mukaisesti.”

Apulaisoikeuskansleri on korostanut, että ilmastovuosikertomus on yksi keinoista, joiden avulla turvataan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaisesti (OKV/10/50/2019).

Ilmastolain 18 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston on ilmastovuosikertomuksen yhteydessä tehtävä arvio;

1) ilmastosuunnitelmissa esitettyjen ja nykyisten toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta

2) arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta.

Näin ollen ilmastovuosikertomusta koskevat ilmastolain määräykset ovat läheisessä yhteydessä ilmastolain 16 §:n 1 momenttiin, joka asettaa valtioneuvostolle velvollisuuden

“päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.”

Hallituksen esityksen mukaan lisätoimien tarve arvioidaan ilmastovuosikertomuksessa ja valtioneuvosto päättää ilmastovuosikertomuksen perusteella tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Näin ollen, mikäli edistys kohti ilmastosuunnitelmien ja ilmastolain 2 §:n tarkoittamia tavoitteita on riittämätöntä, ilmastolaki edellyttää, että valtioneuvosto tekee päätöksen **tarvittavista** lisätoimista. HE 27/2022 vp perustelu määrittelee lisätoimet uusiksi politiikkatoimiksi, joiden avulla olisi mahdollista saavuttaa ilmastosuunnitelmissa esitetyt tai ilmastolain 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Tällöin kyse olisi “*suhteellisen merkittävästä lisätoimien tarpeesta*”.

Lisätoimia koskeviin ilmastolain määräyksiin liittyy läheisesti myös ilmastolain 17 §:n 1 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston on lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava ilmastopolitiikan suunnitelmia. Säännös vastaa sisällöltään pääosin heinäkuussa kumotun ensimmäisen ilmastolain (609/2015) 13§:ää, joka hallituksen esityksen mukaan asettaa valtioneuvostolle velvollisuuden muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia, mikäli se on seurannassa katsonut, että asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Valtioneuvoston päätös lisätoimien tarpeesta laukaisee siten 17 §:n 1 momentissa määritellyn velvollisuuden muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia noudattaen suunnitelmien valmisteluun soveltuvaa menettelyä.

ILMASTOLAIN KESKEISET PYKÄLÄT*

<p>2 § Lain ja suunnittelujärjestelmän tavoitteet</p> <p>Pykälässä 2 säädetään lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteet, mi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Päästöjen lasku ja nielujen kasvu niin, että hiilineutraalius saavutetaan vuonna 2035 • Tavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050 <p>Suomea sitovien kv-ja EL-velvoitteiden täyttäminen</p>	<p>9-12 § Suunnitelmat</p> <p>Pykälissä 9-12 säädetään suunnitelmista 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.</p> <p>Yksi näistä suunnitelmista on Maanbrytösetektorin ilmastosuunnitelma (12 §).</p>	<p>16 § Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta</p> <p>Pykälän 1. momentti:</p> <p>“Valtioneuvoston on seurattava 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaan suunnitelmassa asetetut ilmastomuutoksen hillitsemistä ja sopeutumista koskevat tavoitteet sekä 2 §:ssä tarkoitettuja tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.”</p>	<p>18 § Ilmastovuosikertomus</p> <p>Pykälän 2. kohta, koskien sitä, mitä ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää:</p> <p>”2) arvio ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta.”</p>	<p>17 § Ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttaminen</p> <p>Pykälä 171 säättää, että mikäli 16 §:n 1 momentin mukainen päätös lisätoimista tehdään, on valtioneuvoston muutettava suunnitelmia:</p> <p>“Valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 9–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia.”</p>
---	---	---	---	---

* Alkuperäinen lakiteksti ei sisällä lihavoituja, jotka on tähän lisitty olennaisen sisällön korostamiseksi.

TAVOITTEIDEN TOTEUTUS, SEURANTA JA LISÄPÄÄTÖSMENETTELÄ



Nieluromahdus 16.1 §:n menettelyn laukaisijana

Ilmastolain 2 §:ään kirjattu tavoite, jonka mukaan Suomen tulee saavuttaa ilmastopäästöjen ja nielujen tasapaino, eli niin kutsuttu hiilineutralisuus vuonna 2035, perustuu ilmastopaneelin suositukseen, joka olettaa, että maankäyttösektorin nettohiilinielu olisi vähintään tasolla, jolla se on keskimäärin (1990-2018) ollut, eli 21 miljoonaa tonnia (Mt). Tämä on ollut myös ilmastolain mukaisissa suunnitelmissa lähtökohtainen oletus.

Toukokuussa 2021 Tilastokeskuksen pikaennakko edellisvuoden kasvihuonekaasupäästöistä paljasti merkittävän nieluromahduksen, jonka myötä maankäyttösektori muuttui ensimmäistä kertaa nielusta päästöjen lähteeksi (2,1 Mt). Syyksi arvellaan korkeita hakkuutasoja ja metsien kasvun hidastumista.

Tämä 23 miljoonan tonnin erotus tavoitetason ja nykytodellisuuden välillä vastaa lähes puolta Suomen vuoden 2021 kokonaispäästöistä (47,7 Mt), tai yli kaksinkertaisesti kaikkia tieliikenteen päästöjä, joten kyse on hyvin merkittävästä romahduksesta, joka synnyttää mittavan toimenpideaukon Suomen ilmastosuunnitelmiin, erityisesti Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan (MISU).

EU:n nieluasetuksen (LULUCF) mukaiset velvoitteet ovat myös osa ilmastolain 2 § ilmastotavoitteita. Metsämaan hiilinielu oli kasvihuonekaasujen pikaennakon mukaan vuonna 2021 vain 6,7 Mt ja puutuotteiden 3,1 Mt, joten EU:n nieluasetuksen (LULUCF) **velvoittamaan** metsienkäytön vertailutasoon (puutuotteiden kanssa 29,4 Mt/a vuosina 2021-2025) suhteutettuna hiilinieluvaje olisi peräti 19,6 Mt/a.

Ellei metsien hiilinielu kasva tulevina vuosina huomattavasti, kaudelle 2021-2025 syntyy mittava hiilinieluvaje, joka EU:n ilmastolainsäädännössä katsotaan laskennalliseksi päästökseksi LULUCF-asetuksen mukaisesti.

Suomen ilmastopaneeli on arvioinut, että nykyisellä nielukehityksellä ja päästöoikeuden hinnalla muilta mailta ostettavien hiilinieluyksiköiden myötä lasku Suomelle voisi nousta noin 7-8 miljardiin euroon velvoitekaudella 2021-2025.

Näin ollen hiilinieluja vahvistavia toimia tarvitaan *välittömästi*, jotta LULUCF-asetuksen mukaista velvoitetta voidaan tavoitella. Mikäli halutaan vähentää tarvetta hiilinieluyksiköiden ostamiseen, maankäyttösektorin lisätoimien lisäksi tarvitaan lisää päästövähennyksiä taakanjakosektorille.

Suomen ilmastopaneeli ja valtion tutkimus- ja asiantuntijalaitos SYKE (Suomen ympäristökeskus), esittivät vakavan huolensa tilanteesta välittömästi Tilastokeskuksen pikaennakon tultua julki toukokuussa 2022. Molempien mukaan Suomen valmisteella olleelta Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalta oli pudonnut pohja ja näin ollen se tulisi pistää täysin uusiksi. Ilmastopaneelin mukaan maankäyttösektorin nettonielua olisi vahvistettava kiireellisesti ja viimeistään syksyllä 2022 hallituksen tulisi laatia nettonielujen pelastusohjelma.

Myös useiden muiden eri asiantuntija-arvioiden mukaan Suomen hiilinielujen muuttuminen päästölähteeksi vaarantaa ilmastolakiin kirjatun hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen:

Etlan mukaan päästövähennyspolkua hiilineutraaliuteen ei voida tällä hetkellä laskea ja tavoite jää saavuttamatta, ellei hiilinieluja saada kasvuun.

Kansainvälisen energiajärjestö IEA:n arviointiryhmän alustavien suositusten mukaan Suomen tulee laatia valmiussuunnitelma vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi siltä varalta, että LULUCF-sektorin hiilinielutavoitteet eivät toteudu odotetussa laajuudessa.

Asiantuntija-arvioiden valossa tarve 16.1 § ja 17.1 § mukaisen lisätoimimenettelyn käynnistämiseksi on ilmeinen.

Toistaiseksi valtioneuvosto ei kuitenkaan ole laatinut suunnitelmaa, tai korjannut suunnitelmiaan siitä, miten 2035 hiilineutraaliustavoite saavutetaan, mikäli nielujen muutos jää pysyväksi hakkuutasojen pysyessä korkeana tai kasvaessa entisestään. Sen sijaan hallitus on käynnistänyt selvityksiä myöhempiä päätöksiä varten, mutta samalla jatkanut hallitusohjelmansa toteutusta olettaen, ettei suurempia korjausliikkeitä tarvitse tehdä. Valtioneuvostossa maankäyttösektorista vastaava ministeri on jopa viestinyt, että hakkuita voidaan Suomessa “ehdottomasti lisätä”.

Nieluromahduksen syyt ja merkittävyys 2 § tavoitteiden kannalta

Metsien hiilinielujen pienenemisen on arvioitu olevan suurelta osin seurausta historian toiseksi suurimmista hakkuista sekä metsien kasvun pienenemisestä. Näiden trendien arvioidaan olevan pitkäkestoisia. PTT arvioi metsien hakkuiden kasvavan entisestään ensi vuonna. Hakkuupaineita kasvattaa mm. Kemin sellutehtaan käynnistyminen 2023 ja Venäjän puuntuonnin loppuminen. Ylen haastattelemat alan tutkijat arvioivat, että metsien kasvu hiipuu pidemmäksi aikaa.

Suomen hiilinielujen kokoon vaikuttaa kaikkein voimakkaimmin metsien hakkuutaso. Suomen ympäristökeskuksen kirjallisuuskatsauksen mukaan metsien hakkuiden lisäys pienentää metsiin sitoutuvaa hiilen määrää merkittävästi pitkällä, ainakin 100 vuoden aikajänteellä. Erään tutkimuksen mukaan hakkuutasoilla ja hiilinieluilla on selkeä syys-seuraussuhde: mitä alhaisempi hakkuutaso Suomen metsissä oli, sitä enemmän metsät hillitsivät ilmaston kuumenemista.

Luken blogissa 27.6.2022 arvioidaan, että Suomen hiilinielutavoitteiden kannalta toteutunut hakkuutaso on kestämaton. Viitteitä siitä, että alueellisesti hakkuut ovat olleet poikkeuksellisen suuret, on nähtävissä MELA-tulospalvelusta. Palvelun arvion mukaan aikajaksolla 2016–2025 nykyisen suuruusina jatkuvien hakkuiden skenaario tuottaa suuremman kokonaispoistuman kuin suurimman ylläpidettävissä olevan hakkuukertymän skenaario useille maakunnille, eli rajoja ylitetään.

Hiilinielujen voimakkaaseen heikkenemiseen vaikuttavat tekijät ovat syntyneet useamman hallituskauden aikana. Metsälain muutos vuonna 2014 mahdollisti päätehakkuun tekemisen entistä aiemmin: näin on myös tehty, metsiä on hakattu nuorempina ja usein vielä hyvässä kasvuvaiheessa. Itä-Suomen yliopiston tutkijoiden laskelman mukaan uudistamisläpimitan pienentäminen pienensi heti metsien kasvua. Lisäksi uudistamisläpimitan pienentäminen lisäsi hakkuumahdollisuuksia

joksikin aikaa, mutta pidemmällä aikavälillä hakkuumahdollisuudet pienenevät.

Pääministeri Sipilän hallituskauden aikana tavoitteena oli saada puuta liikkeelle, kasvattaa metsien hakkuita noin 80 miljoonaan kuutiometriin ja kasvattaa hakkeen energiakäyttö 14-18 miljoonaan kuution. Sipilän hallituksen ilmasto- ja energiastrategian vaikutustenarviossa tämän arvioitiin heikentävän hiilinieluja vuosien 2021-2030 aikana yli puoleen sen hetkisestä tasosta. Hiilinielujen pienenemisen seurauksena vuoteen 2030 mennessä Suomen nettopäästöjen arvioitiin pysyvän suurin piirtein vuoden 2014 tasolla. Strategian julkaisemisen jälkeen maaliskuussa 2017 Suomen metsienkäyttösuunnitelmista huolestuneet 68 tutkijaa julkaisivat julkisen kirjeen, jossa he arvioivat että toteutuessaan hakkuiden ja puunkäytön lisääntyminen heikentää luonnon monimuotoisuutta ja kiihdyttää ilmastonmuutosta.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ilmasto- ja energiastrategian skenaariot perustuvat korkeampaan arvioon puuston kasvusta, kuin mikä on toteutunut valtakunnan metsien 13. inventoinnissa, eli *tältä osin strategia on vanhentunut*. Strategiassa arvioidaan, että puun tuonnin loppumisella Venäjältä saattaa olla vaikutusta runkopuun hakkuiden määrään ja siten myös maankäyttösektorin nettonieluun. Strategian tavoitteena on lähes kaksinkertaistaa metsähakkeen käyttö (16–17 miljoonaan kuutiometriin vuodessa) vuoteen 2035 mennessä. Strategia ei kuitenkaan tuo esiin tämän lisäyksen riskejä hiilinielutavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kuten Suomen ilmastopaneelin raportti vuodelta 2015 osoittaa, metsäbiomassan poltto ei ole hiilineutraalia. Puun käyttäminen energiaksi vapauttaa hiilidioksidin ilmakehään nopeammin kuin pitkäkestoiset puutuotteet, mikä vaikuttaa osaltaan hiilinielujen kokoon. Fossiilisten materiaalien korvaamisella vältetyt päästöt ovat niin alhaiset, etteivät ne ja puutuotteiden hiilivarasto pysty kompensoimaan hakkuiden lisäämisen kautta aiheutettuja hiilinielumenetyksiä ainakaan 150 vuoden aikajänteellä, jos hakkuutaso jää pysyvästi nykyistä suuremmaksi, kertoo Suomen ilmastopaneelin raportti keväältä 2022. Paneeli korostaakin hakkuiden vähentämisen ilmastohyötyjä ja tarvetta maltillista hakkuuta, jotta ilmastotavoitteet voidaan saavuttaa.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (12 §) lisätoimien (16.1 §) kannalta

Ilmastolaissa säädettyyn ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään (9-12 §) kuuluu maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU). Valtioneuvosto hyväksyi ja antoi eduskunnalle selonteon maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta heinäkuussa 2022, kuusi viikkoa sen jälkeen, kun tieto hiilinielun romahduksesta oli tullut julki. Ilmastopaneelin ja Suomen ympäristökeskuksen vakavasta huolesta ja suosituksista huolimatta suunnitelma ei sisältänyt toimia hiilinielun korjaamiseksi, vaan valtioneuvosto hyväksyi suunnitelman oletuksin, jotka jo tuossa vaiheessa tiedettiin vanhentuneiksi ja toimenpitein, jotka tiedettiin ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta riittämättömiksi.

Ilmastopaneelin mukaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei tarjoa Suomelle keinoja vastata nielun romahtamiseen: ”*Juuri lausuntokierroksella ollut maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei tarjoa Suomelle keinoja vastata nielun romahtamiseen. Strategisen tarkastelun sijaan se tyytyy 3 Mt CO₂-ekvivalentin lisäisten nielutoimien kartoitukseen, eikä osoita niidenkään saavuttamiseen uskottavaa sääntelyä tai taloudellisia ohjauskeinoja.*”

Myös luontopaneeli piti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimia riittämättöminä jo luonnosvaiheessa, ennen kuin nieluromahdus oli tullut ilmi. Luontopaneeli toteaa lausunnossaan, että “esitetyt toimet ja ohjauskeinot nettonielun kasvattamiseksi ovat riittämättömät ja että hakkuiden kasvattaminen nykytasosta vaarantaa maankäyttösektorin ilmastotavoitteet ja uhkaa metsäluonnon monimuotoisuutta.” Luontopaneeli onkin ehdottanut keinoja metsien hakkuiden rajoittamiseksi. Tällaisia toimia suunnitelmassa ei kuitenkaan tarkasteltu.

Valtioneuvoston lisätoimet ja niiden merkittävyys ilmastolain 2 § ja 16.1 § kannalta

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä heinäkuussa 2022 valtioneuvosto ainoastaan käynnisti lisäselvityksiä ja asetti tavoitteita erilaisille prosesseille:

1. Luonnonvarakeskus selvittäisi syksyn 2022 aikana, miksi vuotta 2021 koskevassa pikaennakossa maankäyttösektori muuttui päästölähteeksi ja miten tilanne vaikuttaa Suomen 2021-2025 LULUCF-velvoitteen toteutumiseen. Tämän jälkeen hallituksen ilmasto- ja energiapoliittinen ministeriryhmä tarkastelisi selvityksen pohjalta tarvittavia lisätoimia.
2. Maa- ja metsätalousministeriö tekisi maaliskuun 2023 loppuun mennessä metsälain ilmastoarvioinnin ja selvittäisi, millä toimin metsälaissa voitaisiin edistää nielun kasvua lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.
3. MISU:n toimeenpanoon liittyen valtioneuvoston asettama työryhmä valmistelisi maankäytön muutosmaksua, jonka käyttöönotosta päättäminen jäisi kuitenkin tulevalle hallitukselle.
4. Tulevan kansallisen metsästrategian tulisi osaltaan edistää nielu- ja päästötavoitteiden sekä -velvoitteiden saavuttamista yhtenä eri tavoitteistaan.
5. Valtioneuvosto vahvistaisi hiilensidontaa edistävän luonnonhoidon rahoitusta (Metsätalouden kannusteet, **METKA**) ja tukisi ilmastoystävällistä metsänhoitoa vuoden 2023 budjetissa.

:

Yllämainittujen toimien määrällistä vaikutusta ei kuitenkaan arvioitu ilmastolain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Toimet ovat linjauksia, valmistelua ja selvityksiä, joiden lopputulemasta ei ole tehty poliittisia päätöksiä. Niitä ei voi siksi pitää riittävinä lisätoimina ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tätä johtopäätöstä tukee havainto toimista, jotka ovat jo edenneet konkretiaan: valtioneuvoston heinäkuun linjaukset eivät toteudu linjatun mukaisesti, eivätkä ainakaan tavalla, joka vastaisi ilmastolain 16.1 § määrittämiä “*tarvittavia lisätoimia*” pykälän 2 § tavoitteisiin pääsemiseksi.

Suomen ympäristökeskuksen mukaan eduskuntakäsittelyyn nyt jo edennyt METKA-lakiuudistus ei hyödynnä mahdollisuuksia metsien ilmastohyötyjen vahvistamiseksi ja sen tuottamat ilmastohyödyt ovat vähintäänkin epävarmoja. SYKE kritisoi sitä, että laki jättää muiden ohjauskeinojen kontolle kohtuuttoman suuren ilmastotoimitaakan tilanteessa, jossa MISU on täysin riittämätön kuromaan umpeen 23 Mt kuilua tavoitetason ja nykytilan välillä.

Kansallinen metsästrategia puolestaan annettiin lausunnoille lokakuussa 2022, mutta valtioneuvoston heinäkuun linjauksista huolimatta *“metsästrategian luonnoksessa ilmastonmuutoksen hillintää ei ole nostettu selkeästi tavoitteeksi luonnoksen strategisissa päämäärissä”*, huomautti ilmastopaneeli.

Ilmastopaneeli painotti lausunnossaan, että metsänielun merkittävän pienenemisen aiheuttamaan haasteeseen vastaaminen tulisi olla kansallisen metsästrategian keskiössä ja että ilmastotavoitteet ja -velvoitteet tulisi tunnistaa reunaehtoina. Ilmastopaneeli muistutti myös ympäristöpolitiikan varovaisuusperiaatteesta:

“Vaikka tarkempaa analyysia metsän kasvun heikkenemisestä ja metsänielun merkittävän pienenemisen syistä ei ole vielä julkistettu, on selvää, että tilanne vaatii pikaista reagointia ja varovaisuusperiaatteen noudattamista. Metsänielun merkittävän pienenemisen aiheuttamaan haasteeseen vastaaminen tulisi olla kansallisen metsästrategian keskiössä, ja se olisi pitänyt jo luonnoksessa tuoda esiin.”

Ilmastopaneeli piti erikoisena, että myöskään valtioneuvoston heinäkuuisella päätöksellä käynnistämää metsälain ilmastoarviointia (uudistamisprosessia) ei metsästrategian luonnoksessa tuotu lainkaan esiin.

Myös Suomen ympäristökeskus huomautti, että kansallisen metsästrategian luonnoksessa esitetyt toimenpiteet eivät riitä metsien hiilinielujen vahvistamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. SYKE myös painotti, että *“Suomessa ei nykytilanteessa ole tarvittavia ohjauskeinoja (tai politiikkaprosessia sellaisten luomiseksi) kannustamassa metsien nielun riittävään kasvattamiseen, vaikka tarvetta tälle olisi Suomen hiilineutraalisuustavoitteen ja EU:n asettaman maankäyttösektorin nettonielutavoitteen saavuttamiseksi.”* SYKE suosittelikin hakkuutasojen tavoitetasojen asettamista Kansallisessa metsästrategiassa tasolle, jolla kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen mukainen nettonielutaso voidaan saavuttaa, huomioiden samalla luontokadon torjunnan tai vesistöjen suojelun tuomat reunaehdot.

Yllä kuvattu huomioiden voidaan todeta, että valtioneuvoston heinäkuussa 2022 linjaamia päätöksiä lisätoimista ei voi pitää

ilmastolain 16.1 §:n tarkoittamina päätöksinä tarvittavista lisätoimista, joilla ilmastolain 2 § tavoitteisiin voidaan nykytilanteessa päästä. Toimien vaikutusta hiilinieluihin ei ole arvioitu, selvitettävien keinojen käyttönotosta ei ole poliittista sopua, toimia ei ole viety sovitusti käytäntöön käynnissä olevissa prosesseissa, eikä toimia ole sisällytetty ilmastolain 17 §:n 1 momentin mukaisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan.

Lisätoimien tarve (16.1 §) Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman (11 §) kannalta

Hiilinielujen rajusti muuttunut tilanne vaikuttaa myös maankäyttösektorin ulkopuolisiin ilmastotoimiin. Valtioneuvosto antoi viimeisimmän keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelmansa selontekona eduskunnalle 2.6.2022. Suunnitelma on laadittu ja hyväksytty vanhan ilmastolain voimassa ollessa, mutta sen toimeenpanoon sovelletaan uuden lain siirtymäsäännösten 23 §:n mukaisesti heinäkuussa 2022 voimaan tulleen lain luvun 3 raportointia ja seurantaa.

Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman toimet koskevat taakanjakosektoria, jonka päästövähennystavoite vuodelle 2030 määräytyy EU:n taakanjakoasetuksen mukaan. Asetuksen neuvottelut on saatu päätökseen suunnitelman hyväksymisen jälkeen marraskuussa 2022. Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuonna 2030 on 50 prosenttia verrattuna vuoden 2005 tasoon. Sektorin päästövähennystavoitteesta maankäyttösektorin jouston taakanjakosektorille oletetaan kattavan 0,45 Mt CO₂-ekv. / vuosi. Jouston käyttö on kuitenkin mahdollista vain, mikäli Suomen maankäyttösektorin nettohiilinielu ylittää LULUCF-asetuksen mukaisen tavoitteen. Tämä on epärealistinen oletus keväällä julkaistun Tilastokeskuksen pikaennakon valossa. Näin ollen keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman päästövähennystoimet eivät riitä taakanjakosektorille EU-lainsäädännössä määritellyn päästövähennystavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi on hyvin todennäköistä, että maankäyttösektorista muodostuu velvoitekaudella laskennallisesti päästölähde, jolloin maankäyttösektorin laskennallisia päästöjä voidaan joutua kompensoimaan lisäpäästövähennyksillä taakanjakosektorilla.

Ilmastolain hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen osalta maankäyttösektorin hiilinielun jääminen pitkäksi ajaksi aiemmin arvioitua matalammaksi tarkoittaisi merkittävää lisätoimien tarvetta myös taakanjakosektorilla. Mikäli maankäyttösektori pysyy päästölähteenä, päästöt tulisi viedä muilla sektoreilla nolnaan vuoteen 2035 mennessä, mikä on epärealistista.

Jo ilmastosuunnitelman lausuntokierroksella Suomen ilmastopaneeli varoitti toimien riittämättömyydestä ja LULUCF-joustopäätöksen käytöstä: “Maankäyttösektorin joustopäätöksen sijaan tulisi kehittää vastaava määrä päästövähennyksiä.”

Ilmastolain 18 §:n 2 kohdan 2 momentin mukainen arvio ilmastosuunnitelmien tavoitteiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta

Vuoden 2022 ilmastovuosikertomus on ensimmäinen uuden ilmastolain alainen ilmastovuosikertomus. Se on laadittu aikana, jolloin poikkeuksellinen hiilinielun romahdus oli tiedossa. Vuosikertomuksessa tilanne todetaan, mutta lisätoimien tarvetta arvioidaan puutteellisesti.

Päästövähennystavoitteiden saavuttamisesta ilmastovuosikertomuksessa todetaan seuraavaa:

“Ilmastovuosikertomuksessa käytettyjen skenaarioiden pohjalta voidaan arvioida, että päästökaupan ja taakanjakosektorin toimet ovat riittäviä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, eikä käytetyissä skenaarioissa ole otettu huomioon energian hinnannousua tai maankäyttösektorin päästö- ja nielukehitystä.”

Yllä olevan valossa arvio lisätoimien tarpeesta jää epäselväksi.

Maankäyttösektorin ilmastotavoitteiden saavuttamisesta todetaan yhtäältä, että MISU:n -3 Mt suuruisen toimien toteuttaminen johtaisi noin -21 Mt CO₂-ekv. nettonielutasoon vuonna 2035, eli veisi ilmastolain hiilineutraaliustavoitteeseen. Huomioiden nieluromahduksen aiheuttamat mittavat epävarmuudet, arviota

voi pitää vähintäänkin kyseenalaisena.

Toisaalla esitettyjen lukujen pohjalta lukija voikin todeta, että EU:n LULUCF-velvoitteeseen nähden Suomella on parhaillaan peräti 19,6 Mt **kuilu** tasosta, jolla pitäisi olla.

Ristiriita viesteissä on iso, etenkin, kun samalla myös todetaan tilanteen korjaamiseen liittyvät haasteet ja viiveet:

“[Puuston] Kasvun lasku voi vaikuttaa pidempään kuin muutaman vuoden nieluun, eikä kasvun kääntäminen lisääntyväksi ole yksinkertaista, tai tapahdu välttämättä nopeasti. Etenkin kun Venäjän sota Ukrainassa ja sen seurauksena käyttöön otetut pakotteet voivat aiheuttaa merkittävän lisätarpeen kotimaisen metsäbiomassan käytölle. On siis hyvin mahdollista, että nielujen aikaansaamien hiilidioksidin poistumien taso on tulevana vuosina matalammalla kuin HIISSI-perusskenaariossa on arvioitu. Lisäksi MISU-politiikkatoimiskenaariossa metsien kasvun lisääntyminen perustuu suuressa määrin metsien lannoituspinta-alojen erittäin merkittävään lisäämiseen. Erityisesti lähivuosina lannoitteiden saatavuudessa metsätalouden käyttöön voi olla normaalia enemmän haasteita.”

Vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksessa kerrotaan siis ne tekijät, joiden vuoksi Suomen hiilineutraliuustavoitteen ja EU:n LULUCF-velvoitteen saavuttaminen ovat ottaneet merkittävästi takapakkia ja **nettopäästöt ylittävät nyt vuoden 2005 tason**. Vuosikertomuksessa myös tunnistetaan, että tilanteen korjaaminen ei välttämättä ole yksinkertaista eikä nopeaa.

Ilmastovuosikertomus ei kuitenkaan täytä ilmastolain vaatimuksia arvioida ilmastolain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan edellyttämällä tavalla ilmastopolitiikan suunnitelmissa asetettujen toimien riittävyttä ja lisätoimien tarvetta tavalla, joka voisi käynnistää lain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimimenettelyn.

Suomen ympäristökeskus toteaa lausunnossaan ilmastovuosikertomuksesta ([SYKE/2022/2127](#)) mm. seuraavaa:

“Vuosikertomuksessa ei siis sanota selvästi, että tulevana vuosina

*pitää löytää lisätoimia vuoden 2030 tavoitteiden varmistamiseksi.
(...)*

Ilman merkittävää hakkuiden vähentämistä vuosien 2021–2025 tavoitteita ei tulla saavuttamaan. Tämä viesti puuttuu kokonaan ilmastovuosikertomuksesta. (...)

Suomen maankäyttösektorin nielujen romahtaminen ja korjaavien toimien odottelu ovat siis tulossa hyvin kalliiksi valtiolle ja veronmaksajille. (...)

Vuosikertomuksessa puuttuu siis selkeä viesti siitä, että hiilineutraaliustavoite on vaarantunut metsänielujen romahtamisen seurauksena. (...)

Ilmastovuosikertomus antaa liian optimistisen kuvan Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisesta eikä välitä riittävän hyvän viestiä lisätoimien kiireellisyydestä. Metsien hiilinielujen romahtaminen vaatisi erillisen nielujen pelastusohjelman ja sen toimenpanon aloittamisen mahdollisimman nopeasti, sekä EU:n tavoitteiden että Suomen hiilineutraaliustavoitteen 2035 näkökulmasta. LULUCF-lopputulokset vaikuttaa myös liikenteen päästövähennystarpeeseen. Koska taakanjakosektorilla puuttuu selvästi toimia, jolla varmistetaan vuoden 2030 tavoitteet, niin tällä on vaikutuksia myös liikenteen päästövähennystarpeeseen.”

Ilmastovuosikertomuksen laatimisen ja hyväksymisen yhteydessä valtioneuvostolla oli tiedossa, että **tilanne hiilinielun osalta oli kaiken käytettävissä tiedon perusteella poikkeuksellisen vakava** ja että tilanne on kaiken kaikkiaan ilmastolain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta siinä määrin kriittinen, että **lisätoimien tarpeellisuus oli ilmeinen**. Myös ilmastopaneeli ja Suomen ympäristökeskus olivat selkeästi todenneet, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalta oli pudonnut pohja ja tarvittaisiin nielujen pelastusohjelma.

Ellei 16 §:n 1 momentin soveltamiskynnyksen katsottaisi tässä poikkeuksellisen vakavassa tilanteessa, varovaisuusperiaate huomioiden ylittyvän, on vaikea kuvitella tilannetta, missä säännöksellä voisi olla käytännön merkitystä.

Ympäristö- ja ilmastoministeri Maria Ohisalo (vihr) totesi ilmastovuosikertomuksen julkaisun yhteydessä 27.10.2022: ”Nyt voidaan jo sanoa, että nielujen pelastuspaketti tullaan tarvitsemaan”.

Suomen ilmastopaneelin puheenjohtaja Markku Ollikainen sanoi ilmastovuosikertomuksen julkaisun yhteydessä 27.10.2022: *“Tarvitaan valtioneuvostolta selkeä päätös lisätoimista, viimeistään sitten, kun Luken selvitys nieluromahduksen syistä valmistuu. Olisi ollut jo nyt monia toimia, jolla olisi voitu korjata tilannetta.”... “Suomen ilmastopoliitikan kannalta tärkein kysymys on, tekeekö hallitus päätöksen lisätoimista.”*

Lisäksi Suomen ilmastopaneelin lokakuuisessa tiedotteessa tieliikenteen päästökaupasta nostetaan esiin tarve päättää lisätoimista taakanjakosektorilla: *”Tilastokeskuksen keväällä julkaiseman pikaennakon mukaan maankäyttösektori kääntyi nettonielusta päästölähteeksi, joten nielujuostojen puuttuessa paine vähentää taakanjakosektorin päästöjä kasvaa entisestään.”*

Myös Luonnonvarakeskuksen tutkimusprofessori Raisa Mäkipää totesi 7.11.2022 Twitterissä, että *“maankäyttösektorilla on päästövähennysmahdollisuuksia <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-154-7...>, joita ei sektorin ilmastosuunnitelmassa vielä täysimääräisesti käytetty. Suunnitelmat perusteltua päivittää ja lisätoimista päätettävä ilmastolain mukaisesti.”*

Ilmastolain 16 §:n 3 momentin mukaiset sallitut tietolähteet lisätoimien tarpeen arvioinnissa

Pykälän 16 momentissa 3 säädetään siitä tietopohjasta, jolle säännöksessä tarkoitettu seurannan tulee perustua ilmastolaissa. Momentin mukaan ilmastopoliittisten suunnitelmien toteutumista on seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen kasvihuonekaasupäästöjä koskevien tietojen perusteella. Lain 18 § velvoittaa sisällyttämään ilmastovuosikertomukseen tiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä ja hallituksen esitys tarkentaa, että myös Tilastokeskuksen pikaennakko tulee sisällyttää vuosikertomukseen.

Ilmastovuosikertomuksessa todetaan, että maankäyttösektorin ilmastopoliittisen suunnitelman valmistelussa käytettyjen skenaarioiden toteutumiseen liittyy huomattavia epävarmuuksia. Osasyynä huomattaviin epävarmuuksiin on puuston kasvun heikkeneminen, jonka syitä Luonnonvarakeskus selvittää syksyn

2022 aikana. Valtioneuvosto ei kuitenkaan tuo esille sellaisia epävarmuuksia, jotka voitaisiin ilmastolain 8 §:n mukaisesti huomioida ilmastolain mukaisessa ilmastolain suunnittelujärjestelmää koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvosto ei etenkään tuo esille sellaisia epävarmuustietoja, jotka olisivat ilmastolain 18 §:n edellyttämiä tai 8 §:n edellyttämää tieteellistä tietoa nielutietojen epävarmuudesta.

Lain 8 § mukaan suunnitelmien valmistelussa on otettava huomioon kansallisessa kasvihuonekaasupäästöjen inventaariojärjestelmässä ja kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot. Lisäksi lain 16 § momentin 3 mukaan ilmastopoliittisten suunnitelmien toteutumista on seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen kasvihuonekaasupäästöjä koskevien tietojen perusteella. Lain 18 § velvoittaa sisällyttämään ilmastovuosikertomukseen tiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä ja hallituksen esitys tarkoittaa, että myös Tilastokeskuksen pikaennakko tulee sisällyttää vuosikertomukseen.

Edellisestä seuraa, että valtioneuvosto on tehnyt ilmastolain 16 §:n 1 momentin vastaisen päätöksen olla ryhtymättä riittäviin toimenpiteisiin sellaiseen tietoon ja selvitykseen perustuen, ilmastolain 16 §:n 3 momentin ei mahdollista. Tällä tiedolla on syrjäytetty ilmastolaissa vaaditut tietolähteet, joihin lukeutuu myös Tilastokeskuksen pikaennakko 24.5.2022. Valtioneuvosto käyttää epävarmuutta tai tietopuutteita välttääkseen päätöksen tarvittavista lisätoimista, mutta tämä johtaa esimerkiksi Ilmastopaneelin arvion mukaan siihen, että ilmastolain ja erityisesti LULUCF-velvoitteen mukaisia tavoitteita ei saavuteta.

Toimimatta jättäminen siirtää päätöksiä pitkälle tulevaisuuteen, sillä ilmastolain mukaan seuraava maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma veloitetaan tekemään viimeistään vuonna 2027 alkavalla eduskuntakaudella. Päätösten viivyttäminen niin pitkälle tarkoittaisi varmuudella EU-velvoitteiden karkaamista kaudella 2021-2025 ja huomioiden monien nielutoimien hitauden myös hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen muuttuu luonnontieteellisesti erittäin epätodennäköiseksi.

Lisätietotarpeet eivät voi olla syy jättää noudattamatta ilmastolain mukaista seuranta- ja lisäpäättösennettelyä. Päättöksenteon ilmastokysymyksissä tulee pohjautua varovaisuusperiaatteeseen, joka mainitaan Ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen (1992, SopS 61/1994) 3 artiklan 3 kohdassa. Periaate tarkoittaa sitä, että epäiltäessä toiminnon aiheuttavan vakavaa haittaa ympäristölle toimenpiteisiin on ryhdyttävä vaikka haitoista ei ole täyttä tieteellistä varmuutta. Lisäksi valtioneuvoston toiminnan tulee perustua lakiin perustuslain mukaisesti.

Myöskään joulukuussa 2022 valmistuvat Luonnonvarakeskuksen tiedot metsien kasvun heikkenemisen syistä eivät voi syrjäyttää tai lupaa poiketa ilmastolain mukaisen tieteellisen tiedon vaatimusta ja päätöksentekojärjestelmää lisätoimipäätösten tarpeesta ilmastolain 16 §:n velvollisuudesta seurata ilmastosuunnitelmien toteutumista.

Maankäyttösektorin lisätoimimahdollisuudet 16 §:n 1 momentissa tarvittavien lisätoimien kannalta

Ilmastolain 16 § 1 momentin mukaan valtioneuvoston on tehtävä tarvittaessa päätös tarvittavista lisätoimista. Näitä mahdollisia lisätoimia on selvitetty maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelussa sekä muussa tutkimuskirjallisuudessa ja näin ollen osasta olisi voitu päättää jo maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä tai viimeistään ilmastovuosikertomuksen hyväksymisen yhteydessä.

Maankäyttösektorin päästövähennysmahdollisuuksia on arvioitu Luonnonvarakeskuksen sekä Pellervon taloustutkimuksen selvityksissä. Luken arvioimien toimien ilmastohyöty on yhteensä -9,74 Mt vuoteen 2035 mennessä, mikä on huomattavasti enemmän kuin maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan sisällytetyt toimet. Monet esitetyt toimet ovat jääneet maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman ulkopuolelle tai niiden mittakaava tai toimeenpano on mahdollisuuksiin nähden vaatimatonta.

Lisäksi Luonnonvarakeskus on tarkastellut mahdollisuuksia maa- ja metsätalouden tukijärjestelmän kehittämiseksi ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Selvityksen mukaan

tarvitaan selvästi enemmän kannustimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sekä hiilivarastojen säilyttämiseen ja lisäämiseen.

Suomen ympäristökeskuksen Sampo Soimakallio arvioi [Helsingin Sanomissa 8.11.2022](#) hakkuiden rajoittamisen olevan tehokas tapa hiilinielujen vahvistamiseen: *“Oleellisin tapa vaikuttaa hiilinielujen lisääntymiseen on hakkuiden rajoittaminen. Kaikki mallinnustulokset näyttävät tämän. Suomessa on silti vallalla yltiöoptimistinen käsitys siitä, että hakkuita voidaan aina vain lisätä. Sitä nielut eivät kuitenkaan kestä”*.

Kestävyyspaneelin jäsen, [professori Mikko Mönkkönen](#) on todennut, että *“Ilmasto- ja biodiversiteettisyiden takia hakkuita on välttämätöntä alentaa”* ja ehdottanut ohjauskeinoksi kannusteen ja haittaveron yhdistelmää.

[Suomen ilmastopaneelin](#) mukaan hakkuiden vähentäminen kasvattaisi hiilinieluja nopeasti ja tehokkaasti. Lisäksi se ehdottaa turvemaiden päästöjen vähentämistä vettämällä, ennallistamalla, metsittämällä ja siirtymällä peitteiseen metsän kasvatukseen sekä metsäkadon hillintää tekemällä pellonraivaus luvanvaraiseksi ja asettamalla kaikelle raivaamiselle maankäytönmuutosmaksu jo vuoden 2023 alusta lähtien.

Suomen ympäristökeskuksen johtaja Leif Schulman sanoo [Ylen haastattelussa](#), että suositusten ja tukien lisäksi nyt pitäisi ottaa käyttöön taloudelliset ohjauskeinot. Schulman ehdottaa hiilitukijärjestelmää, jossa hiilen sitomisesta maksettaisiin metsänomistajalle.

Suomen luonnonsuojeluliitto on [lausunnossaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan](#) huomauttanut, että useita toimia on jätetty MISU:n ulkopuolelle, kuten hakkuutasojen madaltaminen valtion mailla, suojelualueiden lisääminen, metsien kiertoajan pidentäminen (joka oli Top10 toimi PTT:n vaikutustenarviossa) ja kasvatusmetsien kasvattaminen tiheämpinä. Suomalaisessa tutkimuksessa hakkuiden vähentämisellä arvioidaan olevan kokonaisvaltaisessa vaikutusten tarkastelussa ilmasto viilentävä vaikutus ainakin 50 vuoden ajan (<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/ffgc.2020.562044/full>).

4.4. Perusteluiden yhteenveto

Aiemmin kuvatun perusteella lisätoimien tarve on ilmastolain ja ilmastopoliittisten suunnitelmien tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta nyt poikkeuksellisen ilmeinen, mutta tehdessään päätöksen YM/2022/71 istunnossaan VN 95/2022 valtioneuvosto laiminlöi velvollisuuttaan arvioida lisätoimien tarpeen ja käynnistää 16 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimimenettelyn.

Kuulu ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien hiilinielujen ja Tilastokeskuksen vuoden 2021 pikaennakon mukaisten maankäyttösektorin hiilinielujen välillä on noin 21 Mt (LULUCF-vertailutasoon) - 23 Mt (hiilineutraluus 2035 -tavoitteeseen), eli erittäin mittava ja välitön ja sitä voidaan pitää hallituksen esityksen (HE 27/2022 vp) perustelujen mukaisena “suhteellisen merkittävänä lisätoimien tarpeena”.

Hiilinieluvajeella ja toimenpiteiden puutteella on myös kansantaloudellisia seurauksia sekä seurauksia vastuunjaolle yhteiskunnan eri toimijoiden kesken.

Ilmastolain pykälän 2§ momentin 1 mukaan lain ja ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena olisi osaltaan varmistaa ilmastotoimien *oikeudenmukaisuus* ja kestävä kehitys. Tavoite oikeudenmukaisuudesta ei toteudu, mikäli tarkastelua ja päätöksiä lisätoimista ei avata ajoissa tavalla, joka takaa myös osallistumisoikeudet.

Näin ollen on olemassa ilmeinen ilmastolain 16 §:n 1 momentin mukainen tarve lisätoimista päättämiseksi ja 17§ mukaisesti suunnitelmien muuttamiselle.

Ehdotuksia tarvittavista lisätoimista hiilinieluvajeen umpeen kuromiseksi ovat tehneet muun muassa ilmastolain nojalla perustettu riippumaton tieteellinen asiantuntijaelin eli Suomen ilmastopaneeli sekä valtion omat tutkimuslaitokset eli Suomen ympäristökeskus ja Luonnonvarakeskus, että myös Valittajat.

Lisätoimia olisi voitu sisällyttää jo maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan, sillä Tilastokeskuksen pikaennakko

vuoden 2021 kasvihuonekaasupäästöistä ja niiden poistumista valmistui hyvissä ajoin ennen suunnitelman hyväksymistä heinäkuussa. Nieluromahdus oli tiedossa myöskin kesäkuussa 2022, kun valtioneuvosto hyväksyi keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman. **Tiedot metsien kasvun heikkenemisestä olivat käytettävissä jo syksyllä 2021**, kun ilmastosuunnitelmia valmisteltiin.

Ilmastolain 2 §:ssä määriteltyjen tavoitteiden toteutumisen edellyttämistä lisätoimista olisi ilmastolain 16 §:n 1 momentin valossa tullut päättää viimeistään vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä, kun nielun heikkenemisen vaikutus ilmastopoliittikan kokonaiskuvaan (MISU, KAISU ja LULUCF-asetus) oli valtioneuvoston tarkasteltavana.

Ilmastolain 16 §:n 3 momentin mukaan seuranta on tehtävä kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen kasvihuonekaasupäästöjä ja -poistumia koskevien tietojen perusteella, jota myös kevään 2022 pikaennakko edustaa. Katsomme, että valtioneuvostolla on velvollisuus noudattaa toiminnassaan lakisidonnaisuuden periaatetta ja hallinnon oikeusperiaatteita. On ilmeistä, että valtioneuvosto ei ole noudattanut ilmastolain seuranta- ja raportointia koskevia pykäläiä.

Ilmastolain 16 §:n 1 momentti edellyttää lisäksi, että lisätoimet ovat mittakaavaltaan sellaiset, että niiden avulla olisi hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla mahdollista saavuttaa ilmastosuunnitelmissa esitetyt ja ilmastolain 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet. Lisätoimien tarpeellisuutta tulee arvioinnissa tulee huomioida myös ilmastolain 18 §:n edellyttämän 15 vuoden tavoitejakso, joka määrittää lisätoimien kiireellisyyden yhdessä vuoden 2035 hiilineutraalius tavoitteen kanssa. Tämä edellyttää lisätoimien määrällisten vaikutusten riittävää arviointia ja niiden suhteuttamista ns. toimenpidekuiluun lain tavoitteiden ja nykyisten ilmastotoimien välillä.

Ilmastolain 17 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti on muutettava 9–12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopoliittikan suunnitelmia. Suunnitelmien muuttamisessa noudatetaan, mitä 13 ja 14 §:ssä säädetään suunnitelmien

valmistelussa noudatettavasta menettelystä. Valtioneuvosto ei ole arvioinut 16 § 1 momentin edellyttämällä tavalla lisätoimien tarvetta, tehnyt päätöstä tarvittavista lisätoimista eikä muuttanut sen mukaisesti ilmastopoliittisia suunnitelmia.

Ilmastovuosikertomuksessaan maankäyttösektorin tavoitteita (4.3 Maankäyttösektorin tavoitteet s. 30) ja taakanjakosektorin tavoitteita (4.2. Taakanjakosektorin 2030 tavoite s. 29) koskevien kohtien yhteydessä valtioneuvosto tekee näkemyksemme mukaan ilmastolain vastaisesti 16 §:n 1 momentin mukaisen päätöksen, ettei arviota tarvittavista lisätoimista eikä päätöstä lisätoimista tarvitse tehdä. Valtioneuvosto ei kuitenkaan perustele toimimattomuuttaan.

Lisätoimien tarpeen arvioinnin puuttuminen on ongelmallista oikeusturvan (PL 21 §) kannalta keskeisen perusteluvollisuuden näkökulmasta, koska yleisön ei ole mahdollista arvioida, miksi tiettyyn, useita perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaan ratkaisuun on päädytty.

Edellä esitettyjen perustelujen mukaisesti tulisi valtioneuvoston menettely asiassa kumota ilmastolain vastaisena.

5. Taustaa

Pariisin ilmastosopimuksen velvoitteet

Suomi on sitoutunut Pariisin ilmastosopimukseen, joka on tullut voimaan 14.12.2016. Täytäntöönpanosta on säädetty lailla ja asetuksella. Sopimuksen 2.1.c artiklan mukaan sopimuksen tavoitteena on pitää “maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 °C:een suhteessa esiteolliseen aikaan.” Pariisin sopimuksen artikla 5 mukaan osapuolten tulisi ryhtyä toimiin suojellakseen ja lisätäkseen tilanteen mukaan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen d kohdassa tarkoitettuja kasvihuonekaasujen nieluja ja varastoja, metsät mukaan lukien.

Ilmaston kuumeneminen ja ihmisoikeudet

Ilmaston kuumeneminen loukkaa vakavasti jo nyt mutta erityisesti tulevaisuudessa useita perus- ja ihmisoikeuksia, esimerkiksi oikeuksia elämään ja terveyteen, alkuperäiskansojen kulttuurisia oikeuksia sekä lapsen oikeutta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. Ilmaston kuumenemisen vaikutukset jakautuvat epätasaisesti, ja se heikentää erityisesti jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevien, esimerkiksi lasten, oikeuksia. Ilmastonmuutos vaarantaa myös tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen, mikä on ongelmallista yhdenvertaisuuden (PL 6 §) kannalta.

Kuten hallituksen esityksessä ilmastolaiksi myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat merkityksellisiä ilmastonmuutoksen kannalta. YK:n elimet ja erityisraportoijat ovat antaneet useita päätöslauselmia, raportteja ja kannanottoja ilmastonmuutoksesta ja sen yhteydestä ihmisoikeuksiin. YK:n ihmisoikeuksien ja ympäristön erityisraportoiija julkaisi vuonna 2019 raportin (A/74/161), jonka ydinviesti oli, että turvallinen ilmasto on edellytys sille, että oikeus terveelliseen ympäristöön voi toteutua. Raportissa kehoitettiin valtioita ryhtymään vaikuttavampiin ilmastonmuutoksen hillintätoimiin ja panostamaan sopeutumiseen, huomioiden erityisesti haavoittuvia ryhmiä.

Suomen ilmastolaki

Suomen uusi ilmastolaki (423/2022) on ollut voimassa 1.7.2022 alkaen ja sen keskeistä sisältöä ovat kiristetyt päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050 sekä hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035. Lisäksi lakiin on kirjattu tavoite, että nielujen aikaansaamat kasvihuonekaasujen poistumat kasvavat. Ilmastolain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että 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 (2 §).

Ilmastolain suunnittelu-, raportointi- ja seurantajärjestelmällä on keskeinen rooli lain tavoitteiden toteutumisen varmistamisessa.

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. Ilmastolain 8§ mukaan ilmastopoliittisissa suunnitelmissa on lisäksi esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täytyminen. Tämä koskee myös ns. LULUCF-asetuksen (asetus (EU) 2018/841), maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä asetuksen (EU) N:o 525/2013 ja päätöksen N:o 529/2013/EU muuttamisesta) mukaisia velvoitteita.

Ilmastolain 16 § säättää ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannasta, asettaen valtioneuvostolle valituksen kannalta keskeisen velvollisuuden päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Pykälä 18 § säättää seurannan työkalusta, ilmastovuosikertomuksesta, ja ilmastolain 17 §:n 1 momentti asettaa valtioneuvostolle velvoitteen muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia 16.1§ tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti.

Kuten hallituksen esityksessä ilmastolaiksi on todettu, lailla voidaan katsoa olevan vaikutuksia tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen, sillä hiilineutraaliustavoite, entistä kunnianhimoisemmat päästövähennystoimet ja riittävät sopeutumistoimet edistäisivät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pitkällä aikavälillä. Näin ollen ilmastolain seurantavelvoitteiden laiminlyömisellä ja tarvittavista lisätoimista päättämättä jättämisellä on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

EU:n hiilinieluasetuksen (LULUCF) velvoitteet

Suomen hiilinielupolitiikkaa ohjaa Suomen ilmastolain tavoitteiden lisäksi EU:n LULUCF-asetus (Land Use Land Use Change and Forestry).

Kaudella 2021-2025 jäsenvaltion tulee varmistaa, että LULUCF-sektorista ei aiheudu laskennallisia päästöjä asetuksen tilinpitosisäntöjen pohjalta. Jos LULUCF-sektori on laskentasisäntöjen noudattamisen jälkeen laskennallinen päästö, jäsenvaltion tulee korvata aiheutuva päästö joko niin kutsutun taakanjakosektorin lisätoimilla tai hankkimalla LULUCF-yksiköitä toiselta jäsenvaltiolta. Asetuksen mukainen vaatimustenmukaisuuden tarkastelu (tilinpito) tehdään vuonna 2027 kaudelle 2021–2025.

LULUCF-asetus sisältää tilinpitosisäntöt eri maankäyttöluokille. Metsäkadon aiheuttamat päästöt otetaan huomioon täysimääräisenä. Metsien hiilinielujen osalta sovelletaan skenaariopohjaista vertailutasoa. Suomen ja muiden jäsenmaiden metsienkäytön vertailutaso on määritetty komission delegoidulla säädöksellä 29,4 Mt/a (sisältäen puutuotteet) vuosille 2021-2025.

Kaudella 2026-2030 EU-velvoitteista johtuva tarve vahvistaa Suomen hiilinieluja velvoitteiden saavuttamiseksi säilyy, vaikkakin osalta nieluasetuksen tavoitteenasetanta muuttuu. Neuvottelut kauden 2026-2030 tilinpitosisäntöistä on saatu alustavasti päätökseen, mutta ovat vailla virallista hyväksyntää.

PÄIVÄMÄÄRÄ

28.11.2022

VAKUUDEKSI

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Harri Hölttä
puheenjohtaja

Tapani Veistola
toiminnanjohtaja

GREENPEACE NORDEN

Touko Sipiläinen
Maajohtaja

Liitteet

LIITE 1 Valitusosoitus (<https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/66727>)

Viitteet

- [1] Mäenpää 2018, s. 921.
- [2] HE 29/2018 vp., s. 73.
- [3] Koivuluoma ym. 2020, s. 115.
- [4] HE 29/2018 vp., s. 73.
- [5] Ks. esim. Mäenpää 2018, s. 918.
- [6] HE 29/2018 vp., s. 73.
- [7] Koivuluoma ym. 2020, s. 112, 121-122.
- [8] Mäenpää 2018, s. 897.
- [9] Vihervuori 2022, s. 46.
- [10] Vihervuori 2022., s. 50.
- [11] HE 217/1995 vp., s. 39.
- [12] Vihervuori 2022, s. 27. Ratkaisu koski valtakunnallisen rantojensuojeluohjelman hyväksymistä periaatepäätöksellä. Asia liittyi suojelualueiden määrittämisen vaikutuksiin kyseessä olevien alueiden omistajiin.
-