

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE**25.10.2024****Asia**

Vastine, asiassa Dnro 2093/03.04.04.04.19/2024

Valittajat

1. Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Itälahdenkatu 22 b A, 00210 Helsinki
Yhteyshenkilö: Hannes Koljonen, ympäristöoikeuden
asiantuntija
2. Greenpeace Norden
Käenkuja 3aB, 00500 Helsinki
Yhteyshenkilö: Kaisa Kosonen, ilmastoasiantuntija
3. Amnesty International Suomen osasto ry
Hietaniemenkatu 7 A, 00100 Helsinki
Yhteyshenkilö: Elina Mikola, ilmasto- ja ympäristöasiantuntija
4. Suoma Sámi Nuorat ry
Pulkkatie 19 A, 99400 Enontekiö
Yhteyshenkilöt: Lotta Hagelin, hallituksen jäsen, Helmi Ljetoff,
hallituksen varajäsen
5. Ilmastoisovanhemmat ry
Hallainvuorentie 13 E 22, 00920 Helsinki
Yhteyshenkilö: Matti Nummelin, sihteeri
6. Luontoliitto ry
Mannerheimintie 109, 00280 Helsinki
Yhteyshenkilö: Elina Kauppila, ympäristötoiminnan päällikkö

Prosessiosoite

Hannes Koljonen, ympäristöoikeuden asiantuntija
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Itälahdenkatu 22 b A
00210 Helsinki
oikeusneuvonta@sll.fi

Vastine

1 Tausta

Valittajat toistavat valituksessaan esittämät vaatimuksensa sekä tarkentavat perustelujaan vastaten samalla ympäristöministeriön korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittaman lausumaan.

Asiassa on kyse valtioneuvoston tosiasiallisesta toiminnasta, joka on ilmastolain vastaista sekä johtaa valittajien valituksella osoittamalla tavalla perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiseen.

Muutoksenhakua ei voi vallitsevan oikeuskäytännön valossa ja ilmaston kuumenemisen ollessa ihmiskunnan kohtalonkysymys tulkita niin, että muutoksenhaku olisi mahdollista vasta, kun muutoksenhaku on muuttunut merkityksettömäksi. Muutoksenhaun on oltava mahdollista nyt, kun lisätoimilla on vielä mahdollista muuttaa kehityksen suuntaa ja saavuttaa ilmastolain mukaiset tavoitteet.

2 Valituskelpoisuus

2.1 Asia kuuluu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi

Valittajien näkemyksen mukaan kyseessä on ratkaisun KHO:2023:62 kohdan 69 mukainen tilanne, jossa valtioneuvoston passiivisuus voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen tekemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Valittajat katsovat, että ratkaisun KHO 2023:62 perusteella on selvää, että koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastomuutoksen hillinnässä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien turvaamistarpeen takia on oltava mahdollisuus toimittaa passiivisuusvalitus tuomioistuimen ratkaistavaksi (ks. HE 29/2018 vp, s. 73–74). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *KlimaSeniorinnen*-ratkaisu (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Sveitsi, no. 53600/20, tuomio (suuri jaosto) 9.4.2024) tukee asian valituskelpoisuutta.

Kansallisesti on taattava mahdollisuus tuomioistuimen käsittelyyn asioissa, joista on mahdollista valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT). Perusoikeusmyönteinen tulkinta on Suomessa johtanut esimerkiksi

valituskieltojen sivuuttamiseen ja asian tutkintaan tuomioistuimessa (ks. KHO 2012:53, KHO 2012:54).

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että ilmastovuosikertomuksesta ei voi valittaa. Valittajat korostavat, että valituksen kohde ei ole ilmastovuosikertomus, vaan valtioneuvoston passiivisuus, sillä käsillä on KHO:2023:62 kohdassa 69 määritelty tilanne. Niin ikään valittajat painottavat, että asia kuuluu juuri korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, riittävän tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi.

Valituksessa ei ole kyse valtioneuvoston toiminnan riittävydestä, vaan lainmukaisuudesta. Myös sen arvioiminen, mitä ilmastolain suunnittelujärjestelmän sekä lisätoimia koskevien säännösten noudattaminen valtioneuvostolta edellyttää, on osa lainmukaisuusarviointia. Näiden säännösten tarkoitus on varmistaa ilmastolain 2 §:n tavoitteiden saavuttaminen.

2.2 Oikeusturvan tarve sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoite edellyttävät valitusoikeutta

Ympäristöministeriö korostaa vastineessaan ilmastolain muutoksenhakusäännöksen 21 b §:n laajuutta ja edistysellisyyttä kansainvälisessä vertailussa. Valittajat huomauttavat, että 21 b §:n mukaista muutoksenhakumahdollisuutta ei ole, jos valtioneuvosto ei tee päätöksiä ilmastolain mukaisissa menettelyissä.

Valtioneuvosto ei ole tehnyt ilmastolain 16.1 §:n mukaista päätöstä lisätoimista, jonka pohjalta ilmastopoliittisia suunnitelmia tulisi muuttaa 17.1:n § mukaisesti, noudattaen 13 ja 14 §:ien menettelyvaatimuksia. Ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 27/2022 vp, s. 68.) perusteluiden mukaan merkittävät lisätoimet tulisi aina toteuttaa ilmastosuunnitelmia muuttamalla. Kun käsillä olevan tilanteen kannalta keskeisintä ilmastolain alaista suunnitelmaa ei muuteta, ei myöskään muutoksenhaku ole mahdollista ilmastolain 21 b §:ssä tarkoitetulla tavalla. Nykytilanteessa valittajien ainoa oikeusturvakeino on siten valittaa valtioneuvoston passiivisuudesta suhteessa ilmastolain velvoitteisiin, sillä muussa tapauksessa valtioneuvoston passiivisuus johtaa Valittajien osoittamalla tavalla ilmastolain vastaiseen lopputulokseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöiden (HE 29/2018 vp, s. 73) mukaan "asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty" (ks. myös KHO:2023:62,

kohta 66). Valittajien näkemyksen mukaan nämä olosuhteet ovat nyt käsillä.

Valittajat huomauttavat, että valtioneuvoston tulee tosiasiallisella toiminnallaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §), mikä edellyttää johdonmukaisia, riittäviä ja oikea-aikaisia toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Toimien on oltava oikeasuhtaisia ja perusteltuja suojeltaviin oikeuksiin nähden. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien tuomiosta *KlimaSeniorinnen*-ratkaisussa, että valtiolla on positiivisia toimintavelvoitteita hillitä ilmastonmuutosta. EIT katsoi, että ilmastonmuutos "vaikuttaa eniten yhteiskunnan haavoittuvimpiin ja eniten suojelua tarvitseviin ryhmiin", mukaan lukien tulevien sukupolvien oikeuksiin (kohta 410). Oikeudet eivät toteudu tehokkaasti, jos niiden loukkauksista ei ole mahdollista valittaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on valvoa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta ja viime sijassa turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §; KHO:2023:62, kohta 66). EIT linjasi *KlimaSeniorinnen*-tapauksessa tuomioistuimien roolista ilmastonmuutoksen hillinnän kaltaisessa asiassa, jossa tasapainotellaan tämän hetken poliittisten intressien ja tulevien sukupolvien oikeuksien välillä. EIT:n mukaan tuomioistuimien rooli korostuu nimenomaan sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden takia (kohta 420). Jos valtion toiminta vaikuttaa EIS:n turvaamien oikeuksien toteutumiseen, kyseessä ei ole enää ainoastaan poliittinen vaan myös oikeudellinen kysymys (kohta 450).

Valittajien näkemyksen mukaan on olennaista taata muutoksenhakumahdollisuus kansalliseen tuomioistuimeen sellaisessa asiassa, josta on mahdollista valittaa EIT:een. *KlimaSeniorinnen*-ratkaisu korostaa kansallisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta (kohdat 638-639). EIT:n mukaan tuomioistuimet eivät voi korvata lainsäätäjää ja toimeenpanovaltaa; toisaalta demokratiaa ei voi typistää enemmistön vallaksi ja jättää oikeusvaltion vaatimuksia huomioimatta (kohta 412). EIT mainitsee lisäksi myös kansalliset tuomioistuimet osana niitä kansallisia viranomaisia, joiden toimintaan EIT kiinnittää huomiota arvioidessaan, onko valtio noudattanut harkintamarginaaliaan (kohta 550).

3. Valtioneuvoston lakisäätteisten velvollisuuksien vastainen menettely

Ympäristöministeriön mukaan valtioneuvosto ei ole toiminut vastoin laissa säädetyjä velvollisuuksiaan, vaan on ryhtynyt ilmastolain edellyttämiin toimiin.

Valittajat korostavat, että toimet, joihin valtioneuvosto on ryhtynyt, eivät

noudata ilmastolain 16 § ja 17 § mukaisia menettelyvelvoitteita ja vaarantavat 2 § mukaisten tavoitteiden toteutumisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, ohittamalla 13 § ja 14 § mukaisen menettelyn sekä eväämällä 21 b §:n mukaisen muutoksenhaun.

Toimet joihin ympäristöministeriö viittaa, ovat skenaariotyötä ja valmistelua, eivät lisätoimipäätöksiä. Valittajat painottavat, että kiireellisten ja mittavien lisätoimien tarve on ollut tiedossa jo yli kaksi vuotta, minä aikana valtioneuvostolla on ollut lukuisia mahdollisuuksia tehdä vaikuttavia päätöksiä jo tehtyjen selvitysten pohjalta. Sen sijaan valtioneuvosto on tehnyt päätöksiä, jotka toimivat päinvastaiseen suuntaan ja vievät pohjaa nykyistenkin ilmastopoliittisen suunnitelmien toteuttamiselta.

Valittajat perustelevat näkemyksiään tarkemmin alla.

3.1 Valtioneuvosto ei noudata ilmastolain lisätoimimenettelyä

Ilmastolain pykälät 16 §, 17 § ja 18 § muodostavat ilmastolain lisätoimimenettelyn, joka velvoittaa arvioimaan vuosittain lisätoimien tarvetta (18 §) ja tarvittaessa päättämään tarvittavista lisätoimista (16 §) ja sitä kautta ilmastolain alaisista ilmastopoliittikan suunnitelmien muuttamisesta (17 §) päästöille ja poistumille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ympäristöministeriön lausunto korostaa, että valtioneuvosto on 18 §:n mukaisesti tunnistanut 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeen ja että erityisesti maankäyttösektorilla lisätoimien tarve on merkittävä. Sitä, miksi valtioneuvosto ei tästä huolimatta ole tehnyt 16 §:n 1 momentin mukaista lisätoimipäätöstä, perustellaan vastineessa sillä, että ympäristöministeriön näkemyksen mukaisesti ilmastolaissa ei säädetä 16 §:n 1 momentin mukaisen lisätoimia koskevan päätöksen menettelyvaatimuksista. Sitä, miksi maankäyttösektorin toimenpidekuilun kannalta tärkeintä ilmastolain alaista suunnitelmaa, eli 12 §:ssä säädettyä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa ei muuteta, ympäristöministeriö perustelee sillä, että ilmastolaki ei velvoita laatimaan uutta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa joka vaalikaudella.

Valittajien näkemyksen mukaan käsillä on kuitenkin juuri sellainen tilanne, mitä lainsäätäjä on 16 ja 17 §:n yhteydessä niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkoittanut, jolloin valtioneuvoston tulisi tehdä 16 §:n 1 momentin mukainen lisätoimipäätös ja 17 §:n mukaisesti muuttaa erityisesti sitä ilmastolain alaista ilmastopoliittikan suunnitelmaa, jossa suurimmat lisätoimitarpeet on tunnistettu, eli tässä tapauksessa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa.

3.1.1 Ilmastolain 16 § mukainen lisätoimipäätös

Valtioneuvoston on seurattava 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista koskevien toimien riittävyyttä ajantasaisen ilmastomuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että tavoitteet täyttävät Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön mukaiset velvoitteet. Lakisääteisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin sisältyvien päästö- ja poistumakehitysarvioiden toteutumista on seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen kasvihuonekaasupäästöjä koskevien tietojen perusteella. Lisäksi suunnitelmien seurannassa on huomioitava kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot.

Ilmastolain 16 §:stä ilmenee, että ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuraaminen on valtioneuvostolle pakollista (“on seurattava”). Seurannan on oltava riittävää, jotta voidaan todeta, saavutetaanko asetetut tavoitteet. Mikäli tässä seurannassa ilmenee tarve, valtioneuvosto päättää tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Valittajien käsityksen mukaan sanamuoto ei tässäkään jätä tulkinnanvaraa: 16.1 §:ssä ei lue “voi päättää” vaan “päättää”. Lisätoimipäätös ei ole vapaaehtoinen, vaan sidottu ilmastotavoitteiden seurannan pohjalta piirtyvään tilannekuvaan.

Valittajien käsityksen mukaan lisätoimipäätöksen sisältö ei ole vapaasti valittavissa, vaan sanamuoto “tarvittavista” lisätoimista viittaa siihen, että lisätoimipäätöksen on vastattava tavoitteenasettelultaan ilmastolain 2 §:n tavoitteita. Juuri tämä lisätoimien sisällön riittävyys suhteessa ilmastolain tavoitteisiin ja aikatauluun jää valtioneuvoston nykyisen toimintalinjan takia vaille tilivelvollisuutta ja seurantaa.

Ilmastolain 16 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevät ne reunaehdot, jotka määrittävät valtioneuvoston liikkumavaraa tehdä lisätoimipäätös tai vähäisempiä, yksittäisiä lisätoimia. Perustelujen mukaan lisätoimipäätös liittyy suhteellisen merkittävään lisätoimien tarpeeseen. (HE 27/2022 vp, s. 68–69). Valittajat toteavat, että jos 20 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonin toimenpidekuilu, joka vastaa kaksinkertaisesti tieliikenteen kaikkia päästöjä, ei edellytä ilmastolain mukaista lisätoimipäätöstä menettelyineen, uhkaa ilmastolain 3 luvun mukainen seurantajärjestelmä vaille merkitystä ja sisältöä. On vaikeaa kuvitella mitään kotimaisen ilmastopolitiikan kannalta yhtä vakavaa tilannetta kuin nyt käsillä oleva massiivinen nieluvaje. Ilmastolain tavoitteita ei ole realistisesti mahdollista toteuttaa ilman, myös hiilinieluille asetetut tavoitteet saavutetaan.

Ympäristöministeriö myöntää lausumassaan, että lisätoimien tarve on todettu ilmastovuosikertomuksessa ja uusien toimien suunnittelua

käynnistetty. Valittajien käsityksen mukaan lausuma yrittää piirtää kuvaa, että ilmastolain velvoitteet voisi täyttää sillä, että valmistelee suunnitelmien laatimista. Ympäristöministeriön lausumassa todetaan: "Valtioneuvosto valmistelee lisätoimia edellä kuvatulla tavalla. Keskeisiä prosesseja ovat keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laadinta, energia- ja ilmastostrategian laadinta, hallitusohjelman mukainen päästövelan lyhentämishjelma sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman väliarviointi." ja "Ympäristöministeriö huomauttaa, että KAISUn valmistelu aloitettiin loppuvuodesta 2023, kun lisätoimien tarve oli todettu 14.7.2023 annetussa ilmastovuosikertomuksessa."

Valittajat huomauttavat, että 16 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on määritelty lisätoimipäätöksen sisältövaatimuksia myös muutoin. Pykälän 16 perusteluissa on määritelty pykälän tarkoittama lisätoimipäätös tarkoittamaan **"uusien politiikkatoimien, joiden avulla olisi mahdollista saavuttaa suunnitelmissa esitetyt tai 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet.** Tällöin kyse olisi suhteellisen merkittävästä lisätoimien tarpeesta."

Kyse on siis a) uusista politiikkatoimista, eli sellaisista toimista, joiden toteuttamisesta ei ole vielä tehty päätöksiä ja b) sellaisista toimista, jotka yhdessä muodostavat riittävän kokonaisuuden, jonka avulla on mahdollista saavuttaa ilmastolain 2 §:n tavoitteet. Mitoitus ja ajoitus on suhteutettava käsillä olevaan lisätoimien todettuun tarpeeseen.

Valittajien näkemyksen mukaan ympäristöministeriön listaamat poliittiset valmisteluprosessit, joista nielujen kannalta tärkeimmät on käynnistetty ilmastolain ulkopuolisissa menettelyissä, eivät sinällään osoita aikomusta hakea ilmastolain edellyttämiä uusia politiikkatoimia, jolla ilmastolain tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Vasta ilmastolain 16 §:n mukainen päätös lisätoimista ja sitä myötä myös keskeisimmän ilmastopolitiikan suunnitelman (MISU) muuttamisesta ilmaisee valtioneuvoston olevan tosissaan hakemassa keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Valittajien käsityksen mukaan lisätoimipäätöksen on tavoiteltava päästökilun kattavaa toimipakettia, jotta se olisi ilmastolain 2 §:n ja siten 16 §:n tarkoittama lisätoimipäätös.

3.1.2 Ilmastolain 17 § mukainen menettely

Ilmastolain 17 §:ssä on säädetty, kuinka on meneteltävä, jos lisätoimitarve 16 ja 18 §:n mukaisesti todetaan. Valtioneuvoston on muutettava 9–12 §:n mukaisia suunnitelmia, jos valtioneuvosto on 16 §:n 1 momentin nojalla suorittamassaan seurannassa katsonut, että suunnitelmissa tai 2 §:ssä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan lisätoimia. Sanamuoto on myös lain esitöiden mukaan velvoittava (HE 27/2022 vp, s. 69). Valittajien käsityksen mukaan valtioneuvosto on menettänyt lainvastaisesti, kun se ei toteuta ilmastolain lisätoimimenettelyä ilmastolain 16–17 §:ien mukaisesti

vaan tosiasiallisesti niitä kiertäen. Ympäristöministeriön lausumassa viitataan puhtaan energian ja ympäristön ministerityöryhmään, jossa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja ilmasto- ja energiastrategian sekä päästövelan lyhentämishojelman päätöksenteko tapahtuu. Näistä kaksi jälkimmäistä ovat ilmastolain ulkopuolisia prosesseja.

Valittajien käsityksen mukaan ilmastolain menettelysäännösten kiertäminen päästövelan lyhentämishojelman osalta on lainvastaista. Valtioneuvosto on keksinyt ilmastolakiin perustumattoman uuden ohjelman, vaikka ilmastopolitiikka on tehtävä ilmastolain asettamissa puitteissa tilinpidon sekä päästö- ja nieluseurannan mahdollistamiseksi sekä oikeudenmukaisuutavoitteen ja osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien turvaamiseksi. Valittajille myös aiheutuu konkreettista haittaa sitä kautta, että ministerityöryhmän työtä ei ole mahdollista seurata, eikä ympäristöministeriö ole luovuttanut kyseisen ministerityöryhmän kokousten pöytäkirjoja. Ilmastolain 17.1 §:n mukaan toimittaessa on noudatettava 13–14 §:ien menettelyä, mikä puolestaan turvaa osallistumisen sekä myös ilmastotoimien muiden ympäristövaikutusten arvioinnin 13.2 §:n mukaisesti. Menettelysäännöksiä kierrettäessä osallistumisoikeudet ja muiden ympäristövaikutusten arviointi jäävät toteutumatta. Valittajien käsityksen mukaan on selvää, että kun 17.2 §:ssä on säädetty erikseen, missä tapauksissa 13–14 §:ien menettelyä ei tarvita (HE 27/2022 vp, s. 69), kaikissa muissa tapauksissa, joissa lisätoimia tulisi tehdä, tulisi tehdä lisätoimipäätös 16.1 §:n ja 17.1 §:n mukaisesti. Ilmastopolitiikan suunnitelmia tulee tällöin muuttaa yleisön osallistumisoikeudet turvaten ja muut ympäristövaikutukset arvioiden, kuten lainsäätäjä on tarkoittanut. Tätä tulkintaa tukee myös ilmastolain pykälien 10 ja 12 §:n yksityiskohtaisten perustelujen rajaus siitä, missä tilanteissa 13–14 §:ien menettelyä ei tarvita. (HE 27/2022 vp, s. 62–63, 65–66).

Valittajat katsovat, että lainsäätäjä on tarkoituksella rajannut valtioneuvoston toimintavapautta lailla tältä osin (HE 27/2022 vp, s. 56). Perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ilmastolakia sovelletaan nimenomaan valtioneuvoston toimintaan, joten valtioneuvoston harjoittama ilmastopolitiikka on sovitettava ilmastolain raamiin. Myös muussa (ympäristö)lainsäädännössä on perusperiaatteena, että mikäli erityislaeilla säädellään tiettyjen tilanteiden menettelyistä erikseen, näitä erityislakeja on noudatettava.

Nyt käsillä oleva tilanne hiilinielun romahtamisen myötä on Valittajien mukaan juuri sellainen tilanne, johon ilmastolain 16–17 §:t viittaavat, eikä valtioneuvostolle ole jätetty laissa muuta toimintavaihtoehtoa kuin laissa ja sen esitöissä kuvattu. Erityisesti kun tosiasiallinen tilanne viittaa siihen, että valtioneuvosto on haluton tarttumaan hiilinielun romahtamiseen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa muuttamalla (Essayah, 8.4.2024), 16-17 §:ien lisätoimimenettelysäännöksiin on Valittajien mielestä

suhtauduttava keskeisinä oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksia turvaavina säännöksinä (ks. KHO 2023:62 kohta 59).

Ympäristöministeriön lausunto vahvistaa, ettei valtioneuvosto aio valmistella uutta tai muuttaa olemassa olevaa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa. Ympäristöministeriö viittaa lausumassaan toistuvasti uuden KAISU:n valmisteluun. KAISU ei kuitenkaan koske maankäyttösektoria ja nieluvajetta, missä suurin kuilu tavoitteiden ja toimien välillä on.

3.3 Menettelyvelvoitteiden noudattamatta jättäminen vaarantaa 2 §:n päästötavoitteiden saavuttamisen

3.3.1 Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma 2035 hiilineutraaliuustavoitteen kannalta

Yksi ilmastolain keskeisistä tavoitteista on tavoite päästöjen ja poistumien tasapainosta vuonna 2035. Tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että toimet päästöjen vähentämiseksi ja poistojen lisäämiseksi toteutuvat tavoitteenasetannassa oletetun mukaisesti, mikä nyt ei tapahdu.

Ympäristöministeriön lausunnon mukaan: *”Ilmastolaissa ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita nieluille ja poistumille tai maankäyttösektorille ja maankäyttösektorin nettoieluille.”*

Valittajat toteavat, että vaikka täsmällisiä nielutavoitteita ei kirjattu lakiin, sisältyy 2.1 §:ään nielujen kasvatustavoite, päästövähennystavoitteet sekä tavoite päästöjen ja nielujen tasapainosta vuonna 2035, joista muodostuu päästökehitykseen sidottu määrällinen tavoite.

Tavoitevuosi hiilineutraaliuudelle perustuu Suomen ilmastopaneelin suosituksiin ilmastolakiin kirjattavista pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteista (Suomen ilmastopaneeli, 2021), joihin myös ilmastolain perusteluissa viitataan. Kyseisten suositusten lähtökohtana oli, että samaan aikaan, kun päästöt vähenevät 2030, 2040 ja 2050 tavoitteiden mukaisesti, tulisi nettoielun vuonna 2035 olla vähintään -21 Mt, eli tasolla, jolla se oli historiallisesti keskimäärin ollut 1990-2018. Mikäli nettoielu jää huomattavasti tavoitteenasettelussa oletettua tasoa alemmaksi, tulisi huomattavasti suuremman päästövähennystarpeen ohjata toimia muilla sektoreilla. Nyt näin ei ole.

3.3.2 Nykyinen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei ole ajan tasalla - ja on siten EIT:n määrittämien positiivisten toimintavelvoitteiden vastainen

Valittajat muistuttavat, että hiilineutraaliuustavoitteesta riippumatta valtioneuvostoa sitoo myös EU:n LULUCF-asetus, joka myös edellyttää

ympäristöministeriön mukaan “merkittäviä uusia täydentäviä toimia tai olemassa olevien toimien vahvistamista maankäyttösektorilla”.

Ilmastolain 12 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lain 2 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi maankäyttösektoria koskevat tavoitteet tulee asettaa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MISU). Nykyisen MISU:n tavoitteet ovat ilmeisen riittämättömät suhteessa ilmastolain 2 §:n tavoitteisiin. Tämä oli selvää jo ennen MISU:n hyväksymistä, jolloin Ilmastopaneeli ja Suomen ympäristökeskus näkivätkin, että suunnitelma olisi tullut laittaa uusiksi ennen hyväksymistä, sillä sen oletuksilta oli pudonnut pohja (Eskonen, 10.6.2022). Tämän ovat sittemmin vahvistaneet paitsi ilmastopaneelin ja Suomen ympäristökeskuksen lausunnot (Suomen ympäristökeskus, 2022; Suomen ilmastopaneeli, 2022a) eduskunnalle, myös Luonnonvarakeskuksen selvitykset, kuten Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariotarkastelun päivitys (Silfver ja muut, 2024).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun Klimasenorinnan kohdan 550 (d) mukaan kun tarkastellaan valtion toimien riittävyyttä, on yhtenä kriteerinä tavoitteiden ajantasaisuus: “pitää asianmukaisella huolellisuudella vähentämistavoitteet ajan tasalla ja perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon”. Nyt ei näin ole, vaan maankäyttösektorin tavoitteet ja toimet MISU:ssa ovat pahasti vanhentuneet. Tästä huolimatta valtioneuvosto ei aio päivittää maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa tavoitteineen (Keski-Heikkilä, 17.12.2023). Tämä johtaa siihen, että **myös muita ilmastopolitiikan suunnitelmia laaditaan nyt virheelliseen kokonaiskuvaan nojautuen, jolloin kokonaisuus ei toimi yhteen ja koko ilmastolain tavoitteiden saavuttamiselta putoaa pohja.**

Ympäristöministeriö viittaa Orpon hallitusohjelman mukaisen metsien kasvun ja hiilinielujen ohjelman valmisteluun. Valittajat toistavat, että kyseessä ei ole ilmastolain mukainen prosessi eikä ohjelmalle ole asetettu määrällisiä tavoitteita. Ohjelman sidosryhmätilaisuudessa 24.9.2024 ilmastopaneelin varapuheenjohtaja Raisa Mäkipää arvioi esitettyjä toimenpidevaihtoehtoja perustelluiksi, mutta muistutti, että toimenpiteistä puuttuu suoraan hakkuumääriin vaikuttavat toimet sekä suojelualueiden perustamisen vaikutus (Mäkipää, 2024). Paneelin mukaan nykyistä ja kasvavaa hakkuumäärää ei voi ylläpitää heikentämättä hiilinielua ja metsäluonnon monimuotoisuutta. Samassa tilaisuudessa Luontopaneelin varapuheenjohtaja Ilari Sääksjärvi arvioi (Aho, 24.9.2024), että ehdotetuista toimista metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamiseksi osa on hyväksi luonnolle, mutta osassa voi olla riskejä. Valittajat muistuttavat, että luonnon monimuotoisuuden huomiointi on yksi ilmastolain alaisten ilmastosuunnitelmien valmistelussa huomioitava seikka. Niin ikään valittajat kiinnittävät huomiota siihen, että metsienkäyttöä koskevat päätökset (tai niiden puute), kytkeytyvät myös kysymyksiin saamelaiden oikeuksista, mikä myös puoltaa nieluotoimien suunnittelua ja päättämistä ilmastolain mukaisten menettelyiden mukaisesti, jotta alkuperäiskansaoikeudet toteutuvat.

Kuten ympäristöministeriökin toteaa: *“Käytössä olevan nykytoimiskenaarion mukaan lisätoimien tarve vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi on suuruusluokaltaan 19 Mt CO₂-ekv. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia maankäyttösektorilla sekä muilla sektoreilla.”*

Valittajien mukaan on vaikeaa nähdä missä muussa tilanteessa MISU:n sisältämän tavoitteen päivittäminen olisi vielä ajankohtaisempaa kuin käsillä olevassa tilanteessa.

Suomen ilmastopaneeli, jonka tehtävä on ilmastolain 20 §:n mukaisesti tuottaa, koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ja tunnistaa tietotarpeita ilmastomuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta ilmastopolitiikan suunnittelua, toimeenpanoa, seurantaa ja päätöksentekoa varten, onkin lausunut (Seppälä ja muut, 2024) talousvaliokunnalle 3.10.2024 ilmastovuosikertomukseen liittyen: *“MISUn päivitys tällä vaalikaudella olisi perusteltua.”*

Lisäksi ilmastopaneelin puheenjohtaja Jyri Seppälä totesi (Eduskunta, 2024) eduskunnan ympäristövaliokunnan julkisessa kuulemisessa: *“Meidän maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma tällä hetkellä on kuitenkin ajasta jäljessä, ja se olisi syytä nyt kyllä varmasti jollain tavalla päivittää, vaikka tässä tehdäänkin arvokasta työtä monella taholla tämän asian eteen niin, että maankäyttösektoria korjataan.”*

Tilanne ei kuitenkaan ole enää uusi. Jo edellinen ilmastovuosikertomus tunnisti lisätoimien tarpeen ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman puutteellisuuden: *“Tämän hetkisten tietojen perusteella uuden maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman laatimista tulisi kuitenkin harkita jo tällä vaalikaudella.”*

Ilmastopaneeli lausui (Suomen ilmastopaneeli, 2023) eduskunnan ympäristövaliokunnalle 3.11.2023: *“Ilmastopaneeli yhtyy arvioon lisätoimien tarpeesta ja suosittaa, että MISU päivitetään vastaamaan nettonielun pienenemisen asettamaa haastetta.”*

Valittajat huomauttavat, että jo ennen nyt voimassa olevan MISU:n hyväksymistä, kesällä 2022 lausuntokierroksen yhteydessä, esiin nousi huoli suunnitelman tavoitteenasettelun ja toimien riittämättömyydestä.

Suomen ilmastopaneeli (2022b) lausui 18.5.2022 MISU:n valmistelutyöryhmän ehdotuksesta seuraavaa: *“Suomen ilmastopolitiikan suurin haaste on määrittää tarvittava nielua vahvistavien toimien yhdistelmä, jonka avulla pystytään varautumaan riittävän hyvin nettonielun vuosittaiseen vaihteluun, mahdollisiin trendimäisiin muutoksiin lähiajan nielussa ja turvataan tavoitteen -21 Mt CO₂-ekv. nettonielun toteutuminen”* sekä *“Lähiajan haasteiden osalta on merkillepantavaa, että nettonielun*

riittävyttä ei ole arvioitu EU:n Suomelle asettaminen nielutavoitteiden näkökulmasta vuosina 2021-2030. Arvio kehityksestä on kuitenkin tarpeen, jotta osataan painottaa oikein lyhyen ja pidemmän aikavälin toimia”.

Nielujen pieneneminen oli ennakoitavissa jo lokakuussa 2021, kun Luonnonvarakeskus julkaisi VMI12 tiedot puuston kasvun pienenemisestä (Ks. Suomen ympäristökeskuksen tutkija Sampo Soimakallion arvio YLE:n haastattelussa 16.12.2024 (Eskonen, 16.12.2024)). Virallisesti nieluromahdus selvisi yli puoli vuotta myöhemmin, Tilastokeskuksen pikaennakon (Suomen virallinen tilasto, 2021), julkaisun myötä 25.5.2022.

Myöhemmin 19.10.2022 Suomen ilmastopaneeli (2022c) lausui eduskunnan talousvaliokunnalle seuraavaa: *“MISU ei tarjoa Suomelle keinoja vastata nielun romahtamiseen, sillä strategisen tarkastelun sijaan se valmisteltiin vastaamaan 3 Mt CO₂-ekvivalentin lisäisten nettonielutoimien kartoitukseen. Se hyväksyttiin, vaikka tiedossa oli juuri MISU:n lausuntokierroksen päätyttyä tämä nettonielun romahdus”* sekä *“Ilmastopaneeli katsoo, että tarvitaan kiireellisesti kansallinen nettonielun pelastusohjelma. Pohjaksi tulee laatia uusiin tietoihin perustuva huolellinen arvio nettonielun osien kehityksestä ja vaikuttavuuteen ja taloudelliseen merkitykseen perustuva arvio tarvittavien toimien kokonaisuudesta. Valittujen toimien toteuttamiseen tulee osoittaa selkeät ja vaikuttavat ohjaukset sekä tarvittava rahoitus”.*

Edellämainitun perusteella sekä Liitteessä 1 esiintuodun kehityksen valossa valittajat toteavat, että valtioneuvostolla on ollut riittävät tiedot lisätoimien tarpeellisuudesta ja MISU:n puutteellisuudesta sekä runsaasti aikaa osoittaa noudattavansa ilmastolain mukaisia seuranta- ja lisätoimimenettelyjä.

Lausunnossaan ympäristöministeriö sanoo: *“Tammikuussa 2024 päivitetyn skenaariotarkastelun mukaan maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman mukainen lisäinen vähintään kolmen Mt CO₂-ekv. tavoite on edelleen mahdollista saavuttaa vuonna 2035, jos MISU:n suunnitellut toimenpiteet pystytään toteuttamaan täysimääräisesti.”*

Valittajat viittaavat yllämainittuun ja toistavat, että MISU:n tavoite on vanhentunut, ja useat tahot ovat tunnistaneet tarpeen laatia uusi suunnitelma päivitetuin tavoittein.

Lisäksi valittajat muistuttavat, että tuorein ilmastovuosikertomus osoittaa, että edes nykyistä MISU:a ei ole pystytty toteuttamaan suunnitellulla tavalla, ja toimeenpano on aliresursoitua, jolloin edes nykyisen 3 Mt tavoitteen saavuttaminen vaikuttaa epätodennäköiseltä.

Ympäristöministeriö viittaa nielujen vaihteluväliin ja toteaa että nielujen vuotuinen vaihteluväli on suurta. Valittajat pitävät tätä harhaan johtamisena ja huomauttavat, että vaihteluväli ei selitä noin 10 vuoden aikaista

heikentymistrendiä, joka korreloi kasvaneiden hakkuumäärien kanssa. Esimerkiksi vuonna 2010 hakkuuiden määrä (Luonnonvarakeskus, 2024a) oli 59,7 milj. kuutiota maankäyttösektorin nettonielun (Luonnonvarakeskus 2024b) ollessa - 22,38 milj. tonnia CO₂ekv. Puun tuonti (Luonnonvarakeskus 2024c) oli tuona vuonna 11,6 milj. kuutiota. Vertailun vuoksi vuonna 2023 hakkuuiden määrä 72,7 milj, kuutiota ja maankäyttösektorin nielu lähellä nollassa. Puun tuonti oli 5 milj. kuutiota. HE 27/2022 mukaan "Vaikka poistumien tulee lain tavoitteen mukaan kasvaa, voi nieluihin kohdistua toimintaa, jonka johdosta poistumien tavoiteltu kehitys poikkeaa yksittäisenä vuotena tai alueellisesti". Valittajat katsovat, että trendinomainen romahdus 10 vuoden aikana ei vastaa hallituksen esityksen tarkoitusta.

3.3.3 Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvan nielujenlisäämisvelvoitteen kannalta

Valittajat muistuttavat, että hiilineutraliustavoitteesta riippumatta valtioneuvostoa sitoo myös EU:n LULUCF-asetus, jonka tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ympäristöministeriön mukaan "merkittäviä uusia täydentäviä toimia tai olemassa olevien toimien vahvistamista maankäyttösektorilla".

Ympäristöministeriön mukaan ilmastolain mukainen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä on rakennettu niin, että kansainväliset ja EU-velvoitteet tulevat huomioon otetuiksi, kun ilmastolain 9–12 §:n mukaisia suunnitelmia laaditaan. Nyt uutta 12 §:n mukaista suunnitelmaa ei kuitenkaan aiota laatia.

Valittajat huomauttavat, että ilmastolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettujen EU-lainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden on kirjattu lakiin samanarvoiseksi kuin muutkin lain tavoitteet. Valittajat muistuttavat lisäksi, että silti nykyistäkään MISU:a nimenomaan *ei ole* laadittu niin, että se täyttäisi kaikki ilmastolaissa mainitut vaatimukset. Ilmastolain 8 §:n 2 momentin mukaan "Suunnitelmissa on esitettävä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet ja suunnitelmien avulla on osaltaan varmistettava velvoitteiden täyttyminen." MISU:n osalta nämä kansainväliset velvoitteet koskevat EU:n LULUCF-asetuksen mukaisten vertailutasojen saavuttamista. Kuitenkin, kuten aiemmin mainituista MISU:n luonnokseen annetuista lausunnoista käy ilmi, suunnitelma ei käsittele EU-tavoitteiden saavuttamista velvoitekausilla 2021-2025 ja 2026-2030 vaan keskittyy noin 3 Mt lisäisen nieluun vuonna 2035. Tämä omalta osaltaan alleviivaa MISU:n päivittämisen tarvetta.

Ympäristöministeriön mukaan: *"Ilman merkittäviä uusia täydentäviä toimia tai olemassa olevien toimien vahvistamista maankäyttösektorilla on myös*

todennäköistä, että Suomi ei saavuta EU:n LULUCF-asetuksen mukaisia velvoitteita ilman mahdollisia LULUCF-yksiköiden ostoja muista jäsenmaista.”

Valittajat huomauttavat, että lisätoimiin ei selvityksistä huolimatta ole ryhdytty ja maa- ja metsätalousministeriö on kertonut julkisuudessa, ettei se ole valmistellut myöskään mahdollisia nieluyksiköiden ostoja muista jäsenmaista (Parviala, 26.8.2024).

3.3.4 KAISU:n alaisten lisätoimien tarve 2030 tavoitteen kannalta

Ympäristöministeriön mukaan ennakoitu lisätoimien tarve ei ole kovin suuri vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi: *“ilmastovuosikertomuksessa on tarkasteltu tavoitteen saavuttamisen tilannetta. Käytettävissä olevan nykytoimiskenaarion (PEIKKO WEM-P) mukainen päästövähennystahti ei ole riittävä ilmistolain vuoden 2030 päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi. Ylitystä Suomen kokonaispäästöjen vuoden 2030 tavoitteeseen 28,5 Mt CO₂-ekv. nähden on 1,3 Mt CO₂-ekv.”*

Valittajat huomauttavat, että PEIKKO-laskelmien WEM-skenaarion tarkastelujakso päättyy edelliseen hallitukseen, eli niissä ei ole huomioitu mitään pääministeri Orpon hallituksen toimia, kuten taakanjakosektorin päästöohjauksen merkittäviä heikennyksiä, joten toimenpidekuilu on edellä esitettyä suurempi.

Puhtaan energian ministerityöryhmä on jo keväällä 2024 linjannut toimista, jotka ovat nyt jatkovalmistelussa ja toimista, joita ei tulla valmistelemaan. Ympäristöministeriö on kuitenkin kieltäytynyt luovuttamasta ministerityöryhmän pöytäkirjoja Suomen luonnonsuojeluliitolle. Ilman yllämainittua tietoa on mahdotonta arvioida onko tavoitteen saavuttaminen mahdollista hallituksen kaavailemilla KAISU:ssa linjattavilla lisätoimilla.

3.4 Valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta päätöksentekotilanteissa osoittaa passiivisuutta

Valtioneuvoston lisätoimipäätöstä ei ole tehty. Sen sijaan nykyinen valtioneuvoston kokoonpano on perunut tai on perumassa useita ilmastotoimia, kuten alla olevasta listasta ilmenee. Valittajat tunnistavat, että valtioneuvostolla on vahva autonomia päättää mahdollisimman tarkoituksenmukaisista ilmastotoimista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ilmastolaki menettelysäännöksineen ja tavoitteineen ei raamittaisi hallituksen liikkumavaraa, kuten muukin voimassaoleva lainsäädäntö raamittaa. Myös kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraa, että ilmaston kuumenemisen hillintä on osa jokaisen hallituksen velvoitteita.

Pariisin sopimuksen mukaan valtioiden on lisättävä ilmastotoimia jatkuvasti.

Alla oleva listaus on esimerkki päätöksistä, jotka vaikuttavat päinvastaiseen suuntaan, kuin mitä ilmastolain tavoitteet edellyttävät.

- Kuntien velvollisuuden laatia ilmastosuunnitelma peruminen. Suunnitelmat edistäisivät päästövähennyksiä erityisesti taakanjakosektorilla.
- Jakeluvälvoitteen noston jarruttaminen
- Polttoaineveron ja hiilidioksidiveron lasku
- Ajoneuvoveron korotuksen kohdistuminen vähäpäästöisiin autoihin
- Öljylämmityksestä luopumisen tukien leikkaus
- Latausinfrastruktuurin parantamisen tukien leikkaus
- Kosteikkoviljelyn tuen lakkauttaminen
- Metsittämistuen lakkauttaminen

Vastineessaan ympäristöministeriö painottaa, että lisätoimien pohjaksi tehtävä valmistelutyö on luonteeltaan perusteellista ja aikavievää. Valtioneuvoston tosiallinen toiminta yllä olevien esimerkkien kautta kuitenkin osoittaa, että päätöksiä on tarvittaessa tehtävissä nopeastikin.

Valittajat muistuttavat tässä yhteydessä, että *KlimaSeniorinnen*-ratkaisussa korostetaan politiikan johdonmukaisuuden merkitystä (kohta 550 alakohta e). Vuoden 2023 lausunnossaan eduskunnan ympäristövaliokunnalle ilmastovuosikertomuksesta myös Suomen ilmastopaneeli muistuttaa politiikan johdonmukaisuuden merkityksestä seuraavasti:

“Päästö- ja nielukehitys sekä syksyn 2023 budjettileikkaukset osoittavat, että Suomi ei ole käytännössä harjoittanut sellaista politiikkaa, joka tähtää johdonmukaisesti vuosien 2030 ja 2035 ilmastotavoitteiden toteuttamiseen. Osoituksena epäjohdonmukaisuudesta viime aikojen hallitusten toimissa ovat tavoitteiden kanssa ristiriitaiset päätökset tai niiden puute. Jokaisen hallituksen on tärkeää huolehtia, että politiikkajohdonmukaisuus ilmastokysymysten kaltaisissa pitkäjänteistä työtä vaativissa haasteissa toteutuu yli vaalikausien.”

Lisäksi valittajat kiinnittävät huomiota siihen, että talouspoliittinen ministerivaliokunta on 9.10.2024 hyväksynyt Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset, jotka koskevat valtion maita (Maa- ja metsätalousministeriö, 2024a). Linjauksissa ei ole uusia toimia nielutavoitteiden saavuttamiseksi, joten valtioneuvosto menettää jälleen yhden tilaisuuden korjata tilannetta.

Esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen tutkimusprofessori ja Suomen ilmastopaneelin varapuheenjohtaja Raisa Mäkipää on todennut seuraavaa nykyisen hallituksen tähänastisen toiminnan osalta seuraavaa: *“Emme ole vielä nähneet vaikuttavia ilmastotoimia maankäyttösektorilla. Aikaisemmin*

sovittuja ja tehtyjä toimia on purettu. Se kertoo, että on haluttomuutta edetä” (Eskonen ja Toivonen, 11.10.2024).

3.5 Päätöksenteon ajankohta ilmastolain 2 §:n valossa

Ympäristöministeriön mukaan: *“Juuri nyt ei ole mahdollista osoittaa, että hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen olisi mahdotonta. Viime kädessä tulevan vuosikymmenen kehitys riippuu käyttöön otetuista toimista ja niiden vaikuttavuudesta.”*

Valittajat muistuttavat, että seurannan eli vuosien 2023 ja 2024 ilmastovuosikertomusten perusteella on selvää, ettei tavoitteita saavuteta ilman merkittäviä lisätoimia.

Hiilinielujen romahdus on liitetty voimakkaimmin korkeisiin hakkuutasoihin. Korkeina jatkuvat hakkuutasot pienentävät vuosi vuodelta puustopääomaa verrattuna pienempien hakkuiden tilanteeseen. Sen seurauksena ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä vaikeus kasvaa jokaiselta vuodelta, jona toimia lykätään.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman vuorovaikutustilaisuudessa maaliskuussa 2022 Suomen ilmastopaneeli ja luontopaneeli korostivat, että: *“ilmastotavoitteita ei saavuteta kansallisesti tai maankäyttösektorilla ellei nopeita vähennyksiä tuottavia ratkaisuja priorisoida ja toimeenpanna pian. Toimeenpanossa on kyettävä valitsemaan vaikuttavat ja välittömästi toimeenpantavat sekä päästövähennyksiä tuottavat toimenpiteet ja priorisoida niitä. Esimerkkinä nopeista vaikuttavista toimista nostettiin esille turvemaihin kohdistuvat kokonaisuudet ja erityisesti turvemaiden vettäminen” (Maa- ja metsätalousministeriö, 2022).*

Käytännössä valtioneuvosto on kuitenkin heikentänyt juuri näitä nopeavaikuttavia toimia tai ollut ottamatta niitä käyttöön. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MMM. 2022:15) sekä Luonnonvarakeskuksen raportissa (Lehtonen ja muut, 2021) arvioitiin eri toimien vaikuttavuutta ajallisesti. Ensin mainitussa vuosien 2030 ja 2035 välillä oli yli kolmanneksen suuruinen ero hiilinielussa, eli viidessä vuodessa saatiin aikaan huomattava myönteinen vaikutus. Toimia lykkäämällä vastaavan vaikutuksen aikaansaaminen vaatii myöhemmin järeämpiä toimenpiteitä huomioiden, että MISU:n tavoitetaso oli vaatimaton suhteessa nielukuihuun. On myös huomattava, että toimenpiteiden toimeenpanon onnistumisessa on epävarmuuksia, joten halutun lopputuloksen saaminen voi kestää myös kauemmin. Tämän vuoksi tulisi noudattaa varovaisuusperiaatetta ja toimia mahdollisimman nopeasti, Valittajat painottavat. Luonnonvarakeskuksen raportissa nopeasti vaikuttaviksi toimiksi arvioitiin muun muassa metsäkadon hillintä, turvemaapeltojen viljelykäytännöt, avohakkuiden välttäminen

runsasravinteisissa, ojitetuissa suometsissä sekä suojelualueiden ja lahopuun lisääminen.

Valittajat muistuttavat myös, että tilanteen kiireellisyys on tuotu esiin lukuisissa tieteellisissä tutkimuksissa ja raporteissa. IPCC:n maaliskuussa 2023 julkaistun kuudennen arviointiraportin mukaan syvät päästövähennykset ovat välttämättömiä *tällä vuosikymmenellä*, jotta kuumeneminen on mahdollista rajoittaa Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteen mukaisesti (IPCC, 2023).

Valittajat viittaavat kiireellisyyden osalta myös juuri julkaistuun kokoelmatutkimukseen (Ripple ja muut, 2024), jonka mukaan vuoden 2024 odotetaan olevan yksi mittaushistorian kuumimmista vuosista ja ilmasto-olojen olevan siirtymässä pois ihmiselle otollisesta suurelle osalle maailman väestöä: *“Vain päättäväisin toimin voimme turvata luonnon, välttää syvän inhimillisen kärsimyksen ja varmistaa, että tulevat sukupolvet perivät ansaitsemansa elämiskelpoisen maailman. Ihmiskunnan tulevaisuus on vaakalaudalla”*.

3.6 Toimeenpano- ja harkintavalta EIT:n KlimaSeniorinnen -ratkaisun valossa

Ympäristöministeriö toteaa Valittajien viittaamasta EIT:n *KlimaSeniorinnen* -tapauksesta, että valtioilla on harkintamarginaalia siinä, miten ilmastotavoitteisiin päästään.

Valittajat korostavat, että valtioneuvostolle kuuluvaa toimeenpanovaltaa ja harkintavaltaa on toteutettava EIT:n määrittämien positiivisten toimintavelvoitteiden puitteissa, jolloin on muun muassa varmistettava tavoitteiden ajantasaisuus ja riittävän ajoissa tehdyt toimet.

Kuten ympäristöministeriö toteaa, arvioidessaan valtioiden harkintamarginaalin laajuutta EIT tarkastelee, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ottaneet asianmukaisesti huomioon tarpeen määritellä tavoiteaikataulu ja väliaikatavoitteita hiilineutraaliudelle, ***pitää tavoitteet ajan tasalla, seurata tavoitteiden noudattamista ja toimia ajoissa, asianmukaisella ja johdonmukaisella tavalla laatiessaan ja toteuttaessaan asiaankuuluvaa lainsäädäntöä ja toimenpiteitä***.

Ympäristöministeriö viittaa *KlimaSeniorinnen*-tapauksen arvioon ilmastotoimien asianmukaisuudesta. Kuten ympäristöministeriö toteaa, EIT tarkastelee asetettujen hiilineutraalius- ja päästövähennystavoitteiden asianmukaisuutta sekä sitä, ovatko viranomaiset tosiasiallisesti ja progressiivisesti ryhtyneet toimiin tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtion ilmastotoimien arviointiin tuleekin soveltaa EIT:n *KlimaSeniorinnen*-ratkaisun määrittämää positiivisten velvoitteiden kriteeristöä, jonka mukaan EIT tarkastelee, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, olipa kyseessä lainsäädäntö-, toimeenpano- tai

oikeusviranomainen, ottaneet asianmukaisesti huomioon tarpeen (ks. *KlimaSeniorinnen* kohta 550)

EIT arvioi kriteereitä kokonaisvaltaisesti, mikä tarkoittaa sitä, että puute yhden edellytyksen kohdalla ei välttämättä tarkoita harkintamarginaalin ylitystä. Samalla EIT korosti toimien tehokasta toimeenpanoa sekä hyvissä ajoin toimimisen merkitystä. EIT:n mukaan menettelylliset suojakeinot ovat erityisen olennaisia arvioitaessa sitä, onko valtio ylittänyt harkintamarginaalinsa; EIT:n mukaan "päätöksentekoprosessissa on oltava käytettävissä menettelyjä, joiden avulla yleisön näkemykset ja erityisesti niiden henkilöiden edut, joihin asiaankuuluvat säännökset ja toimenpiteet tai niiden puuttuminen vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa, voidaan ottaa huomioon".

Kuten ympäristöministeriö toteaa, valtion harkintamarginaali on suppeampi valtioiden ilmastotavoitteiden suhteen kuin valittavien keinojen suhteen. Harkintamarginaali ei kuitenkaan keinojenkaan suhteen ole rajaton, vaan EIT:n luoma kriteeristö sisältää myös keinoja koskevia kriteereitä. Valittajien näkemyksen mukaan kun Suomen ilmastolakia ja valtioneuvoston toimintaa tarkastellaan *KlimaSeniorinnen*-ratkaisun kohdan 550 valossa, kriteerit täyttyvät asianmukaisten ilmastotavoitteiden osalta (kohdat a ja b). Valtioneuvoston passiivisuus on kuitenkin kohtien c, d ja e vastaista, koska valtioneuvoston toiminta ei ole osoittanut sen noudattavan tai aikovan noudattaa hillintätavoitteita (kohta c), maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman nielutavoitetta ei ole pidetty ajan tasalla (kohta d, ja oikea-aikaiset toimet hillintätoimien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi puuttuvat (kohta e). Valittajat katsovat, että erityisesti kohta e soveltuu nyt käsillä olevaan tilanteeseen, ja että valtioneuvoston passiivisuus on kohdan e vastaista.

Valittajat huomauttavat, että lisäksi kansallisesta ilmastolaista johtuvat paitsi kansallisesti sitovat ilmastotavoitteet, myös 2 §:n nojalla ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden ja kestäväen kehityksen vaatimukset, samalla kun turvataan saamelaiden edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Ilmastolain esitöistä ilmenee, että kestäväällä kehityksellä viitataan pykälän 2 yhteydessä tuon pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa luonnon monimuotoisuuteen. Nämä suoraan laista johtuvat vaatimukset raamittavat ja rajaavat osaltaan valtioneuvoston keinovalikoimaa.

Vetoaminen muihin poliittisiin prioriteetteihin tai budjettirajoitteisiin ei sisälly harkintavaltaan, kun kyse on lakisääteisen velvoitteen toimeenpanosta

Ympäristöministeriö esittää näkemyksensä, että kansallisesti valittaviin ilmastopoliittisiin keinoihin vaikuttavat käytettävissä olevat voimavarat ja poliittiset prioriteetit. Ja että valtioneuvostoa ohjaavat myös valtion talousarvio ja julkisen talouden suunnitelma, mikä vaikuttaa siihen, millaisia

toimenpiteitä minäkin vuonna eri politiikkasektoreilla toteutetaan ja esimerkiksi minä vuonna ilmastosuunnitelmien sisältämät yksittäiset toimet toteutetaan. Vielä ympäristöministeriö esittää, että valtiontalouden tasapainottamistarpeet puolestaan rajoittavat ilmastotoimiin käytettävissä olevia voimavaroja.

Valittajat korostavat, että ensisijassa ilmastolain mukaiset tavoitteet ja velvoitteet määrittävät kansallista liikkumavaraa, kuten myös perus- ja ihmisoikeudet ja niitä koskevat kansainvälinen sopimuskehikko oikeuskäytäntöineen. Valittajien mukaan ei ole mahdollista ajatella, että ilmastolain noudattamisesta tingittäisiin vedoten vaihtuviin poliittisiin prioriteetteihin tai valtion talousarvioon.

Valittajat muistuttavat myös, että uuden ilmastolain päämääränä on lisätä vakautta ja ennakoitavuutta ilmastopoliitikan eri toimijoille sekä pyrkiä turvaamaan, että Suomi tekee oman osuutensa globaalista haasteesta. Tavoitteena uudistuksessa oli ohjausvaikutuksen vahvistaminen, ja keskeisenä elementtinä maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään. (HE 27/2022 vp, s. 18). Tavoiteltu vakaus ja ennakoitavuus kärsii, kun ilmastolain mukaisia menettelyjä ei noudateta.

3.7 Ilmastolain velvoitteiden ohittaminen vaarantaa lasten ja tulevien sukupolvien oikeudet

KlimaSeniorinnen-ratkaisussa EIT perusteli tarvetta ja oikeutusta tuomioistuinten tarjoamalle oikeusturvalle tulevien sukupolvien asemalla. Tulevien sukupolvien kärsittäväksi tulee koko ajan kasvava taakka, joka muodostuu tämän hetken epäonnistumisista ja laiminlyönneistä hillitä ilmaston kuumenemista (ks. *KlimaSeniorinnen*-ratkaisun kohta 420–421). Ensisijainen vastuu kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä on demokraattisesti valituilla poliittisilla päätöksentekijöillä. Tuomioistuinten asiana on muutoksenhaun perusteella varmistaa, että poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisut ovat lainmukaisia eivätkä estä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.”

Kiireellisten toimien välttämättömyyttä tukee myös EIT:n *KlimaSeniorinnen*-tapauksen kohta 549, jonka mukaan *“välittömiin toimiin on ryhdyttävä, jotta vältetään suhteetonta taakkaa tuleville sukupolville”*. Lisäksi EIT toteaa, että ilmastopoliitikan päätöksenteossa riskinä on, että lyhyen aikavälin tavoitteet saattavat hallita päätöksentekoa ohi kestäväen politiikan teon välttämättömyyden (kohta 420).

Ympäristöministeriön lausunnossa nostetaan esiin valtioneuvoston toimet sopeutumisen edistämiseksi ja hellekuolemien välttämiseksi.

Sopeutumiselle on kuitenkin aina olemassa rajat, joten hillinnän onnistumisen merkitystä ei voida sivuuttaa haittojen ehkäisyssä.

Valittajien mielestä yllämainitut seikat osoittavat, ettei lasten ja nuorten oikeuksia ole otettu riittävästi huomioon, ettei valtioneuvosto ole ryhtynyt YK:n lapsen oikeuksien komitean edellyttämiin toimiin, ja toimien riittämättömyys ja peruminen vaarantavat edellämainittujen oikeuksien toteutumisen.

3.8 Ilmastolain 14 §:n noudattamatta jättäminen aiheuttaa saamelaisten oikeuksien toteutumatta jäämisen

Ympäristöministeriön lausunnon mukaan *“kansainvälisestikin tarkasteltuna ilmastolaki turvaa ja edistää laajasti saamelaisten oikeuksia.”* Valittajien näkemyksen mukaan se edellyttää sitä, että ilmastolakia noudatetaan. Valtioneuvosto ei ole tehnyt päätöstä lisätoimista eikä se ole muuttanut tai osoittanut aikovansa muuttaa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa ilmastolain 17 pykälän mukaisesti. Näin ollen se ei ole myöskään mahdollistanut ilmastolain mukaisia osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksia maankäyttösektorin lisätoimien valmistelussa. Myöskään saamelaisella ilmastoneuvostolla, saamelaskäräjillä tai kolttien kyläkokouksella ei ole ollut mahdollisuutta lausua aiheesta ilmastolain edellyttämällä tavalla tai turvautua ilmastolain muutoksenhakumenettelyyn.

Ilmastolain esitöiden mukaan 14 §:n 1 momentissa veloitetaan suunnitelmien valmistelun yhteydessä ottamaan saamelaisten kotiseutualueella huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan alkuperäiskansana. Saamelaisten kotiseutualueesta säädetään saamelaiskäräjälain 4 §:ssä, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Osana valmistelua tulee selvittää esimerkiksi suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin, kuten poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseseen. Perinteinen saamelaiskulttuuri on kytköksissä arktiseen luontoon ja ilmastomuutos vaikuttaa erityisesti saamelaiskulttuurin sopeutumisen tarpeeseen. Suunniteltujen toimien yhteyttä saamelaiskulttuurin tulisi tarkastella sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Ilmastolain 14.1 §:n mukaiset neuvottelut pidetään sen turvaamiseksi, että saamelaisten kotiseutualueella otetaan huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Ilmastopolitiikan suunnitelmat ovat valtakunnallisia suunnitelmia, joten voidaan katsoa, että niillä voi aina olla vaikutuksia edellä kuvattuihin saamelaisten oikeuksiin. Tästä syystä on perusteltua, että neuvottelut käydään aina suunnitelmia valmisteltaessa. Neuvotteluissa voidaan keskittyä käsittelemään niitä

suunniteltuja toimenpiteitä, joilla on yhteys saamelaisten oikeuksien toteutumiseen. Neuvotteluissa on noudatettava saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettua menettelyä. Neuvottelujen oikea-aikaisesta pitämisestä vastaa ilmastopolitiikan suunnitelmaa valmisteleva ministeriö.

Ilmastolain 14.2 §:ssä säädetään, että ilmastolain mukaisia suunnitelmia valmisteltaessa tulee ottaa huomioon kolttaväestön mahdollisuus ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Momentin tavoitteena on ohjata lain tulkintaa ja soveltamista siten, että kolttalain (253/1995) tätä koskeva sääntely otettaisiin suunnitelmia valmisteltaessa huomioon.

Valittajat huomauttavat, että valtioneuvoston ilmastolain 16–17 §:n vastaisen menettelyn myötä, koskien erityisesti 12 § mukaisen maankäyttösektorin ilmastosektorin muuttamista, saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta on evätty 14 §:n mukainen oikeus neuvotteluun sekä jätetty tekemättä pykälässä edellytetyt selvitykset.

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) ja lapsen oikeuksien komitea korostivat tuoreissa ratkaisuissaan saamelaisten kuulemisen merkitystä. Suomea koskevissa langettavissa ratkaisuissaan (E/C.12/76/D/251/2022, E/C.12/76/D/289/2022 ja CRC/C/97/D/172/2022) komiteat katsoivat, että saamelaisten kuuleminen malminetsintälupaa koskevassa päätöksenteossa ei turvannut riittävällä tavalla saamelaisten oikeutta tulla kuulluksi, mukaan lukien saamelaislasten oikeutta osallistua lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan edellyttämällä tavalla. Lapsen oikeuksien komitean mukaan “an adequate and effective process of free, prior and informed consent -- must not only imply the sharing of information and the reception of comments by the community affected, but an interactive and continuous dialogue, since the earlier stage and through culturally appropriate procedures, with a genuine and sincere ambition to reach consensus and not starting with predefined ideas according to which the project must necessarily be carried out” (CRC/C/97/D/172/2022, kohta 9.20).

3.8.1 Aiemmat puutteet saamelaisten oikeuksien turvaamisessa alleviivaavat erityisen huolellisuuden tarvetta

Vaikka uusi ilmastolaki tunnustaa saamelaisten oikeudet hyvin, alleviivaa käytäntö sitä, miksi toimeenpanoon tulee kiinnittää erityistä huomiota. Jo vuoden 2022 maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelussa oli ilmiselviä puutteita osallistamisen suhteen. Kuten vuorovaikutustilaisuuksia käsittelevistä raporteista (Maa- ja metsätalousministeriö, 2024b) käy ilmi, saamelaiskäräjien tai kolttien kyläkokouksen kanssa ei käyty neuvotteluita eivätkä saamelaiset olleet kuulemisten kohderyhmänä. Kuten

lausuntopalautteesta käy ilmi, maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ei sisältänyt arviota vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen:

“Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaluonnokseen ei sisälly minkäänlaista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia sen enempää kuin sukupuolivaikutusten arviointia. Tämä on Amnestyn mielestä erittäin huolestuttavaa ja merkittävä puute. Amnesty korostaa kaiken ilmastopolitiikkaa koskevan lainsäädännön, ilmastopolitiikan suunnitelmien ja toimenpideohjelmien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tärkeyttä. Arviointia tulee tehdä valmisteluvaiheen lisäksi osana lainsäädännön ja suunnitelmien toimeenpanoa ja seurantaa sekä jälkikäteen arvioitaessa. Arviointeja on tärkeää tehdä sekä virkatyönä että ulkoisten arvioijien toimesta. Amnesty korostaa haavoittuvien ja marginalisoitujen ihmisten, kuten saamelaisten, lasten ja nuorten sekä pienituloisten aseman huomioimista osana ilmastopolitiikan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia” (Amnesty International Suomen osasto, 2022).

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta kuitenkin pyysi suunnitelmasta lausunnon saamelaiskäräjiltä (Saamelaiskäräjät, 2022), joka ehdotti täydennystä suunnitelman seurantaan saamelaisten oikeuksien osalta. Tätä ei lisätty enää suunnitelmaan.

Maankäyttösektori on olennainen saamelaisten elinkeinojen kannalta mikä tulee esiin mm. saamelaisen ilmastoneuvoston tuoreessa raportissa (Näkkäljärvi ja muut, 2023).

“Ilmastonmuutoksen kontekstissa voidaan arvioida, että Suomi ei ole tehnyt riittäviä toimenpiteitä saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuden turvaamiseksi eikä ole kehittänyt mekanismeja, joiden avulla saamelaiset voivat sopeutua ilmastonmuutokseen ja säilyttää oman kulttuurinsa: viimeaikainen saamelaisia koskeva hallinnollinen ja lainsäädännöllinen kehitys päinvastoin vaikuttaa heikentävän saamelaisten mahdollisuuksia sopeutua ilmastonmuutokseen.”

“Luontokadon ja ilmastonmuutoksen luoman yhteisvaikutuksen vuoksi maankäyttöön liittyvät ristiriidat voivat lisääntyä saamelaisten kotiseutualueella. Ristiriitoja voidaan estää ja hillitä oikeudenmukaisella ilmastopolitiikalla, joka perustuu tutkittuun tietoon, eri vaihtoehtojen selvittämiseen sekä kattavaan, ilmastopolitiikan perus- ja ihmisoikeusarviointiin. Oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan edellytyksenä on ymmärtää sen vaikutukset saamelaiskulttuuriin. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että ilmastotoimissa, joissa ei ole huomioitu saamelaisten oikeuksia tai riittäviä ilmastotoimia ei ole tehty, seurauksena on perus- ja ihmisoikeuksien rikkomus.”

Ministeriön lausunnon mukaan *“ei voida todeta, että lisätoimia koskevan päätöksen tekemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi myöskään*

ilmastolain vastaiseen lopputulokseen ilmastolain saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan tavoitteen osalta.”

Valittajien mukaan saamelaisen ilmastoneuvoston raportin viestit ja valtioneuvoston toiminta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelun ja seurannan osalta tukevat valittajien näkemystä siitä, että valtioneuvoston passiivisuus muodostaa riskin saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Valtioneuvoston positiiviset toimintavelvoitteet tarkoittavat sitä, että tilannetta ei voida päästää siihen pisteeseen, että muutoksenhaku saamelaisten ilmastolaissa turvattujen oikeuksien takaamiseksi muuttuisi merkityksettömäksi. Valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta ei ole ollut riittävää sekä menettelyllisten että sisällöllisten velvoitteiden turvaamiseksi.

3.9 Muutoksenhaun aikaikkunasta

Valittajat haluavat huomauttaa, että mikäli päästökilun annetaan olla ennallaan suhteessa ilmastolain tavoitteisiin, tai siihen puututaan vain marginaalisesti, saavutetaan sellainen piste, minkä jälkeen muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa käy hyödyttömäksi, ja korvaamattomat vahingot ilmaston kuumenemisen näkökulmasta toteutuvat. Muutoksenhakuoikeuden on oltava mahdollista hyvän aikaa ennen tällaista pistettä, jotta sitä olisi mahdollista tehokkaasti käyttää. Koska tällaista pistettä on mahdotonta täsmällisesti osoittaa, on asiaa lähestyttävä varovaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Valittajat toteavat, että kun olennaiset faktat hiilinielun romahtamisen ja lisätoimitarpeen suhteen ovat olleet tiedossa jo edellisellä hallituksella ilmastovuosikertomuksen kannanoton pohjalta, ei voi olla niin, että jokainen hallitus voi tehdä kaksi tai kolme vuotta uusia selvityksiä ja suunnitelmia, ja valmistella päätöksiä vuoden-kaksi lisää ja näin välttää vastuun tehdä ja toimeenpanna päätöksiä ilmastotoimista. Muussa tapauksessa on olemassa järjestelmä, jossa ilmastolaista huolimatta jokainen hallitus viivyttaa, selvittää ja suunnittelee kantamatta sille kuuluvaa valtaa ja vastuuta ilmastotoimista sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Tällöin laki jäisi menettelypykäliseen vaille sisältöä.

Valittajat huomauttavat, että monet ilmastopoliittiset toimet vaativat lainsäädäntömuutoksia. Jos lainsäädäntömuutoksia tai niiden valmistelua ei aloiteta tällä kaudella, tavoitteiden saavuttaminen ei tosiasiallisesti ole mahdollista. Mikäli nykyinen valtioneuvoston kokoonpano ei tee lisätoimipäätöstä ja käynnistä maankäyttösektorin ilmastotoimien kokonaisuuden lainsäädäntömuutosten valmistelua, jää päästökilun korjaaminen seuraavan valtioneuvostokokoonpanon tehtäväksi. Mikäli korjaustoimet jäävät seuraavalle hallitukselle, voi aikataulun maankäytön ilmastotoimien osalta olettaa olevan esimerkiksi seuraava:

- 2027 Kevät: uusi hallitus
- 2027-2028 Maankäytön ilmastosuunnitelman poliittisen valmistelun aloitus
- 2029-2030 Maankäytön ilmastosuunnitelmassa todetaan tarve lainsäädännön muutostarpeille, jonka jälkeen lainsäädäntöä voitaisiin valmistella vuosina 2031-2035.

Lisäksi on huomioitava mahdollinen tarve siirtymäaikoihin esimerkiksi omaisuudensuojan vuoksi (ks. PeVL 55/2018 vp). Tästä syystä on kyseenalaista, voidaanko tehokasta sääntelyä saada toimeenpantua ennen vuotta 2035 nykyisen kotimaisen sääntelykehikon puitteissa. Valtioneuvoston on siis ryhdyttävä toimiin, jotta myös seuraavaksi valitulla hallituksella on tosiasiallinen mahdollisuus jatkaa riittävän nopealla aikataululla toimia täyttääkseen velvoitteensa.

Valittajat pitävät näytettynä, että valtioneuvosto ei aio reagoida tilanteeseen riittävän nopealla aikataululla sekä asianmukaisesti, kuin mitä KHO on edellistä ilmastovalitusta käsitellessään edellyttänyt ja mitä EIT:n ratkaisukäytäntö edellyttää. Valittajien näkemystä vahvistavat valtioneuvoston jäsenten aiemmat kommentit sekä ympäristöministeriön lausunto, joissa ei tuoda esiin, miten ilmastolain menettelyvelvoitteet eli päätös lisätoimista ja ilmastopoliittisten suunnitelmien (erityisesti maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma) ja toimien riittävyys tullaan täyttämään siten, että ne mahdollistavat 2 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumisen. Kysymyksenasettelu valituksen mahdollisuudesta muodostuu kuluvan ajan, ilmastolain säännösten, reaalisen ilmastopoliittisen tilannekuvan ja perusoikeuksien turvaamisen mahdollistavan aikaikkunan välille.

4. Yhteenveto

Kokonaisuutena Valittajat katsovat, että valtioneuvoston suunnittelemat ilmastopoliittikkaan liittyvät toimet eivät ole ilmastolain menettelyvelvoitteiden mukaisia ja sitä kautta vaarantavat myös lain sisällöllisten tavoitteiden toteutumisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen. Valtioneuvosto ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimiin tiedossa olleiden faktojen perusteella eikä se ole lausumassaan kyennyt osoittamaan, että riittäviin lisätoimiin ryhdyttäisiin riittävän nopeasti. Valittajat näkevät, että lainmukaisten lisätoimipäätösten tekemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen.

Valittajat painottavat, että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaa, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla.

Valittajat pysyvät vaatimuksessaan siitä, että Valtioneuvoston on ryhdyttävä riittävän nopealla aikataululla toimiin ilmastolain 16.1 §:n mukaisen lisätoimimenettelyn noudattamiseksi ja ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamiseksi ilmastolain 17.1 §:n mukaisesti, jotta ilmastolain 2 §:n tavoitteet saavutetaan. Valtioneuvoston on noudatettava toiminnassaan ilmastolain 7, 8 ja 12 §:n vaatimuksia ja turvattava yleisön osallistumisoikeudet sekä saamelaisten oikeuksien toteutuminen ilmastolain 13 ja 14 §:ien mukaisesti. Toimien on estettävä perus- ja ihmisoikeuksien loukkaaminen.

PÄIVÄMÄÄRÄ 25.10.2024

VAKUUDEKSI

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO RY

Hanna Halmeenpää
puheenjohtaja

Tapani Veistola
toiminnanjohtaja

GREENPEACE NORDEN

Touko Sipiläinen
maajohtaja

LUONTOLIITTO RY

Nadja Uusiperhe
puheenjohtaja

Riku Eskelinen
toiminnanjohtaja

SUOMEN SAAMELAISNUORET RY

Teija Kaartokallio
Suoma Sámi Nuorat ry:n puheenjohtaja

Ture Laiti
Suoma Sámi Nuorat ry:n varapuheenjohtaja

ILMASTOISOVANHEMMAT RY

Matti Nummelin
sihteeri

AMNESTY INTERNATIONAL, SUOMEN OSASTO RY

Frank Johansson
toiminnanjohtaja

Lähdeluettelo

- Aho, H. [@AhoHannaMH] (24.9.2024). *Ehdotetuista toimista metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamiseksi osa on hyväksi luonnolle, mutta osassa voi olla riskejä, muistuttaa @luontopaneeli*. X. [Viitattu 15.10.2024] Saantitapa: <https://x.com/AhoHannaMH/status/1838483238878122447>
- Amnesty International Suomen osasto. (2022). *Amnesty International Suomen osaston lausunto 18.5.2022*. Lausuntopyyntö työryhmän luonnoksesta maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaksi (MISU). Lausuntopalvelu. [Viitattu 17.10.2024]. Saantitapa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/ParticipationNonJsShowReport?proposalId=2a105fba-9fa2-43d9-b1ff-0ede3df46773>
- Eduskunta. (2024). *Ilmastopaneelin puheenjohtaja Jyri Seppälän kommenttipuheenvuoro*. Ympäristölakivaliokunnan julkinen kuuleminen 18.9.2024. [Viitattu 19.10.2024]. Saantitapa: https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/valiokuntien-julkiset-kuulemiset-ja-avoimet-kokoukset/ymv_18092024?start=4301
- Essayah, S. (8.4.2024). Ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa katseen pitää olla tavoitteissa ja päämäärissä – keinoissa tarvitaan liikkumatilaa. Maaseudun tulevaisuus. [Viitattu 20.10.2024] Saantitapa: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/mielipide/6ef3eedf-cca7-4c6b-8553-8ac950fca8a2>
- Eskonen, H. & Toivonen, J. (11.10.2024). Orpon hallitus korostaa ilmastotoimia, jotka eivät ole sen ansiota – tarkistimme faktat hallituksen päätöksistä. Yle. [Viitattu 17.10.2024]. Saantitapa: <https://yle.fi/a/74-20116343>
- Eskonen, H. (10.6.2022). *Metsien ilmastosuunnitelma pitäisi laittaa uusiksi hiilinielun romahduksen takia, vaativat Syke ja Ilmastopaneeli*. Yle. [Viitattu 14.10.2024]. Saantitapa: <https://yle.fi/a/3-12470127>
- Eskonen, H. (16.12.2021). *Suomen metsissä on tapahtunut yllättävä muutos, joka voi vaikuttaa ilmastotavoitteisiin, tutkija: "Kasvun lasku voi pienentää hiilinielua reippaasti"*. Yle. [Viitattu 22.10.2024]. Saantitapa: <https://yle.fi/a/3-12216262>
- IPCC. (2023). Summary for policymakers. In Core Writing Team, H. Lee, & J. Romero (Eds.), *Climate change 2023: Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1–34). IPCC. doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

Keski-Heikkilä, A. (17.12.2023). *Hiilinielut eivät sittenkään toipuneet – Näin kommentoivat ministerit Mykkänen ja Essayah*. Helsingin Sanomat. [Viitattu 22.10.2024]. Saantitapa: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010057678.html>

Lehtonen, A., Aro, L., Haakana, M., Haikarainen, S., Heikkinen, J., Huuskonen, S., Härkönen, K., Hökkä, H., Kekkonen, H., Koskela, T., Lehtonen, H., Luoranen, J., Mutanen, A., Nieminen, M., Ollila, P., Palosuo, T., Pohjanmies, T., Repo, A., Rikkinen, P., Rätty, M., Saarnio, S., Smolander, A., Soinne, H., Tolvanen, A., Tuomainen, T., Uotila, K., Viitala, E.-J., Virkajärvi, P., Wall, A. & Mäkipää, R. (2021). Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteet: Arvio päästövähennysmahdollisuuksista. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 7/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 121 s.

Luonnonvarakeskus. (2024a). *Hakkuukertymä ja puuston poistuma alueittain 2023*. Luonnonvarakeskus. [Viitattu 22.10.2024]. Saantitapa: <https://www.luke.fi/fi/tilastot/hakkuukertyma-ja-puuston-poistuma/hakkuukertyma-ja-puuston-poistuma-alueittain-2023>

Luonnonvarakeskus. (2024b). *Kasvihuonekaasuinventaario 2022: maataloussektorin ja maankäyttösektorin lopullisiin tuloksiin ei merkittäviä muutoksia verrattuna joulukuussa 2023 julkaistuihin ennakkotietoihin*. Luonnonvarakeskus. [Viitattu 22.10.2024]. Saantitapa: <https://www.luke.fi/fi/seurannat/maatalous-ja-lulucfsektorin-kasvihuonekaasuinventaario/kasvihuonekaasuinventaario-2022-maataloussektorin-ja-maankayttosektorin-lopullisiin-tuloksiin-ei-merkittavia-muutoksia-verrattuna-joulukuussa-2023-julkaistuihin-ennakkotietoihin>

Luonnonvarakeskus. (2024c). *Metsäteollisuuden ulkomaankauppa maittain 2023 (ennakko)*. Luonnonvarakeskus. [Viitattu 22.10.2024]. Saantitapa: <https://www.luke.fi/fi/tilastot/metsateollisuuden-ulkomaankauppa/metsateollisuuden-ulkomaankauppa-maittain-2023-ennakko>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2024a). *Metsähallituksen omistajapolitiikkaa on linjattu – uusia tavoitteita uusiutuvan energian edistämiseen, virtavesien kunnostukseen ja tuloutukseen*. Maa- ja metsätalousministeriö. [Viitattu 19.10.2024]. Saantitapa: <https://mmm.fi/-/metsahallituksen-omistajapolitiikkaa-on-linjattu-uusia-tavoitteita-uusiutuvan-energian-edistamiseen-virtavesien-kunnostukseen-ja-tuloutukseen>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2024b). *Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU)*. Maa- ja metsätalousministeriö. [Viitattu 22.10.2024]. Saantitapa:

<https://mmm.fi/maankayttosektorin-ilmastosuunnitelma/maankayttosektorin-ilmastosuunnitelman-laatiminen>

Maa- ja metsätalousministeriö. (2022). *Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelu – Vuorovaikutustilaisuus Ilmasto- ja Luontopaneelin kanssa 2.3.2022*. Maa- ja metsätalousministeriö.

Saantitapa:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/cb5e5a6f-68d3-40a3-ac02-5ae43325d08d/c30ecd73-d591-42e8-87c7-504ddf94a939/MUISTIO_20220530085120.PDF

Mäkipää, R. (2024). *Maankäyttösektorilla on paljon päästövähennysmahdollisuuksia*. Suomen ilmastopaneeli.

<https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/metsien-kasvun-ja-hiilinielujen-vahvistamisen-toimenpidepaketti-mmmn-sidosryhmatilaisuus-24-9-2024/>

Näkkäläjärvi, K., Jaakkola, J. J. K. & Juntunen, S. (2024). *Ilmastomuutoksen vaikutukset Suomen saamelaiskulttuuriin: Selvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle*. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:45.

Saamelaiskäräjät. (2022). *Saamelaiskäräjien lausunto Valtioneuvoston selonteosta Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma, VNS 7/2022 vp*. Eduskunta. [Viitattu 14.10.2024]. Saantitapa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-62534.pdf>

Seppälä, J., Lehtonen, H., Kivimaa, P., Karttunen, M. & Leino, M. (2024). *K 16/2024 vp Valtioneuvoston ilmastovuosikertomus 2024: Talousvaliokunta 3.10.2024*. Ilmastopaneeli. [Viitattu 19.10.2024]. Saantitapa: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/k-16-2024-vp-valtioneuvoston-ilmastovuosikertomus-2024/>

Silfver, T., Aakkula, J., Haakana, M., Haikarainen, S., Hirvelä, H., Hynynen, J., Mikola, J., Mutanen, A., Myllykangas, J.-P., Ollila, P., Salminen, H., Tuomainen, T., Viitanen, J., Vikfors, S. & Wall, A. (2024). *Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariotarkastelun päivitys*. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 4/2024. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 37 s.

Suomen ilmastopaneeli. (2023). *Ilmastovuosikertomus 2023 K 17/2023 vp: Ympäristövaliokunta 3.11.2023*. Ilmastopaneeli. [Viitattu 17.10.2024]. Saantitapa: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/ilmastovuosikertomus-2023-k-17-2023-vp-2/>

Suomen ilmastopaneeli. (2022a). VNS 4/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035; VNS 6/2022 vp Valtioneuvoston selonteko Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia; VNS 7/2022 vp Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta. Maa- ja metsätalousvaliokunta 25.11.2022. [Viitattu 17.10.2024]. Saantitapa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-66534.pdf>

Suomen ilmastopaneeli. (2022b). *Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) valmistelutyöryhmän ehdotus (VN/4507/2021): Maa- ja metsätalousministeriö 18.5.2022.* Ilmastopaneeli. [Viitattu 17.10.2024]. Saantitapa: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/maankayttosektorin-ilmastosuunnitelman-misu-valmistelutyoryhman-ehdotus-vn-4507-2021/>

Suomen ilmastopaneeli. (2022c). *Valtioneuvoston selonteot: Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035, Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia, maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma: Talousvaliokunta 19.10.2022.* Ilmastopaneeli. [Viitattu 17.10.2024]. Saantitapa: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/valtioneuvoston-selonteot-keskipitkan-aikavälin-ilmastopolitiikan-suunnitelma-kohti-hiilineutraalia-yhteiskuntaa-2035-hiilineutraali-suomi-2035-kansallinen-ilmasto-ja-energiastrategia-ma-2/>

Suomen ilmastopaneeli. (2021). *Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet - ilmastopaneelin analyysi ja suositukset.* Suomen ilmastopaneeli. Raportti 1/2021.

Suomen virallinen tilasto. (2021). *Kasvihuonekaasupäästöt 2021 pysyivät edellisvuoden tasolla, maankäyttösektori päästölähde ensimmäisen kerran.* Tilastokeskus. [Viitattu 20.10.2024]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cktlcpwag38sg0c5561iqop0y>

Suomen ympäristökeskus. (2022). *Asiantuntijalausuntopyyntö, VNS 7/2022 vp Valtioneuvoston selonteko maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta.* Maa- ja metsätalousvaliokunta. [Viitattu 17.10.2024]. Saantitapa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-66534.pdf>

Parviala, A. (26.8.2024). *Suomi joutuu ostamaan hiilinieluja muilta EU-mailta, ja luvassa on miljardilasku veronmaksajille.* Yle. [Viitattu 14.10.2024]. Saantitapa: <https://yle.fi/a/74-20105267>

Ripple, W. J., Wolf, C., Gregg, J. W., Rockström, J., Mann, M. E., Oreskes, N., Lenton, T. M., Rahmstorf, S., Newsome, T. M., Xu, C., Svenning, J-C., Pereira, C. C., Law, B. E. & Crowther, T. W. (2024). *The 2024 state of the climate report: Perilous times on planet Earth*. BioScience. <https://doi.org/10.1093/biosci/biae087>

Liitteet

Liite 1 Aikajana hiilinielujen romahduksesta ja maankäyttösektorin toimenpidekuilun kehityksestä.