



Ympäristöministeriö

1/10

## ASIA Ilmastovuosikertomuksen toimittaminen

### ASIAN VIREILLETULO

Ilmastolain (609/2015, voimaan 1.6.2015) 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto toimittaa kalenterivuositteittäin eduskunnalle tiedot päästökehityksestä sekä 9 §:ssä tarkoitettuun keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä 12 §:n 1 momentissa tarkoitetuista lisätoimista (ilmastovuosikertomus).

Ilmastolain 15 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden 7-9 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot 14 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Saamieni tietojen mukaan ilmastovuosikertomusta ei ollut ilmastolain voimaantulon jälkeen koottu eikä valtioneuvosto näin ollen ollut toimittanut eduskunnalle ilmastolain 14 §:ssä toimitettavaksi säädettyjä tietoja. Pyysin 16.4.2019 ympäristöministeriötä antamaan selvityksen asiasta.

### SELVITYS

Ympäristöministeriö on antanut asiasta 16.5.2019 päivätyn selvityksen (VN/2719/2019-YM-2).

Ympäristöministeriö toteaa selvityksessään, että ilmastolain keskeisenä tavoitteena on parantaa kansallisen ilmastopolitiikan suunnitelmallisuutta, ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä. Ilmastolain nojalla on luotu ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä, jonka pohjalta laaditaan keskipitkän ja pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmat sekä sopeutumissuunnitelma. Suunnitelmien avulla varmistetaan, että Suomen ilmastopolitiikan tavoitteet voidaan saavuttaa kustannustehokkaasti ja muutenkin tarkoituksenmukaisesti. Ilmastovuosikertomus parantaa ilmas-

topolitiikan läpinäkyvyyttä. Sen avulla voidaan säännöllisesti toimittaa eduskunnalle tietoa ilmastopolitiikan toimeenpanosta erityisesti suhteessa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa asetettuihin tavoitteisiin. Ensimmäinen ilmastolain 9 §:n mukaisesti laadittu keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma annettiin valtioneuvoston selontekona eduskunnalle 14.9.2017 (VNS 7/2017 vp). Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma kattaa ns. taakanjakosektorin eli päästökaupan ulkopuoliset toimialat, joten päästökaupan raportoinnissa on kyse näiden toimialojen päästöistä. Suunnitelman laatiminen perustui ilmastopolitiikan kannalta keskeisten ministeriöiden yhteistyöhön. Suunnitelma hyväksyttiin eduskunnassa 14.3.2018 ja toimeenpano käynnistyi välittömästi tämän jälkeen.

Ympäristöministeriö kertoo selvityksessään ryhtyneensä valmistelemaan ensimmäistä ilmastovuosikertomusta vuoden 2018 lopulla yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Tavoitteena on, että ilmastovuosikertomus annetaan eduskunnalle kesällä valtioneuvoston erilliskertomuksena. Ensimmäisessä ilmastovuosikertomuksessa raportoitavat päästötiedot perustuvat vuoden 2017 lopullisiin päästötietoihin, mutta siinä otetaan huomioon vuoden 2018 päästötä koskevat pikaennakkotiedot. Vuoden 2017 lopulliset päästötiedot julkistettiin 28.3.2019 ja pikaennakkotieto vuoden 2018 päästöistä julkistetaan 23.5.2019. Myös jatkossa ilmastovuosikertomuksessa on tarkoitus raportoida aina kahden vuoden takaiset lopulliset päästötiedot sekä edellisen vuoden pikaennakkotiedot. Nämä tiedot julkistetaan vuosittain lähes samalla aikataululla kuin vuoden 2019 tiedot.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan ei ole ollut mahdollista koota ilmastolain 14 §:n mukaista vuosikertomusta ennen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan hyväksymistä. Ilmastovuosikertomuksen keskeisenä tehtävänä on raportoida eduskunnalle keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toteutumisesta, jolloin ensimmäinen mahdollinen raportoitava vuosi on käytännössä ollut vuosi 2018.

Selvityksessä todetaan edelleen, että ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 82/2014 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilmastovuosikertomuksen rungon muodostaisivat keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden seurantatiedot, minkä lisäksi siinä huomioitaisiin myös mahdolliset lisätoimet päästövähennysten saavuttamiseksi.

Tämä seikka sinänsä vahvistaa ympäristöministeriön käsityksen ilmastovuosikertomuksen vahvasta kytkennästä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toteutumisen seurantaan. Ilmastovuosikertomuksen tehtävänä ei ole pelkkien päästötietojen raportointi vaan tarkoituksena on, että raportointi kattaa laajemman kokonaisuuden, johon päästötietojen lisäksi olennaisena osana kuuluu keskipitkän aikavälin suunnitelman toteutumisen tilanne. Joka toinen vuosi ilmastovuosikertomuksessa raportoidaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien politiikkatoimien toteutumista koskevat tiedot.

Ympäristöministeriö toteaa vielä selvityksessään, ettei ilmastolaki sisällä tarkkoja säädöksiä siitä, milloin ensimmäinen ilmastovuosikertomus tulisi antaa. Laki ei myöskään määrittele tarkkaa ajankohtaa ilmastovuosikertomuksen antamiselle kalenterivuoden aikana. Ajoittamalla ilmastovuosikertomuksen toimittaminen eduskunnalle kesäkauteen voidaan varmistaa, että eduskunta saa mahdollisimman tuoreet tiedot päästökaupasta käyttöönsä, mukaan lukien pikaennakkotiedot edellisen vuoden päästöistä.

Ympäristöministeriön antaman selvityksen jälkeen valtioneuvosto on 19.6.2019 antanut ensimmäisen ilmastovuosikertomuksen (K 17/2019 vp).

## RATKAISU

### Sovellettavia säännöksiä

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ilmastolain 6 §:ssä on säädetty ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, jonka tarkoituksena on määrittää kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Järjestelmä muodostuu lain 7 §:ssä tarkemmin säädetävästä pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta, tämän suunnitelman arvioihin ja tavoitteisiin perustuvasta keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta (lain 9 §) ja ilmastonmuutoksen kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta (lain 8 §).

Ilmastolain 9 §:n mukaan valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman. Suunnitelmaan sisältyy toimenpideohjelma, jossa esitetään, millä toimilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään ja ilmastonmuutosta hillitään päästökaupan ulkopuolisella sektorilla, sekä päästökehitysarviot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä ja politiikkatoimien vaikutuksista siihen.

Pykälän 2 ja 3 momenteissa on säädetty yksityiskohtaisesti siitä, mitä seikkoja 1 momentissa tarkoitettussa ilmastotoimenpideohjelmassa ja päästökehitysarvioissa tulee esittää. Tällainen tieto on esimerkiksi 2 momentin 1 kohdan mukaan Suomen kasvihuonepäästöjen kokonaispäästöjen kehitys vuodesta 1990. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma tulee sovittaa tarvittavilta osin yhteen energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu on tarkoitettu olevan avointa ja laajasti osallistavaa. Lain 10 §:n mukaan pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmia (7 §), keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmia (lain 9 §) ja ilmastonmuutoksen kansallisesta sopeutumissuunnitelmaa (lain 8 §) valmisteltaessa on yleisölle varattava tilaisuus tutustua suunnitelma- luonnokseen sekä esittää siitä mielipiteensä kirjallisesti. Lisäksi keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä sekä 16 §:ssä tarkoitettulta tieteelliseltä asiantuntijaelimeltä on pyydettävä suunnitelmaluonnoksesta lausunto.

Lain 11 §:ssä pyritään varmistamaan eduskunnan keskeinen rooli velvoittamalla valtioneuvosto antamaan eduskunnalle selonteot hyväksymistään pitkän sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmistaan. Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan tulee tarvittaessa sisällyttää myös tiedot ilmastonmuutoksen kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta.

Eduskunnan osallistumista ja tiedonsaantia turvataan myös ilmastovuosikertomuksen antamista koskevalla menettelyllä. Lain 14 §:n mukaan valtioneuvosto toimittaa kalenterivuositain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä sekä 9 §:ssä tarkoitettuun keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä 12 §:n 1 momentissa tarkoitetuista lisätoimista (ilmastovuosikertomus).

Ilmastovuosikertomus on siis keskeinen keino eduskunnalle seurata ja arvioida suunnitelmien toimeenpanoa ja tuloksellisuutta.

Kysymys on myös laajemmin eduskunnalle ylimpänä valtioelimenä kuuluvasta perustuslain 2 §:n 1 momenttiin ja 3 §:n 1 momenttiin perustuvasta keskeisestä roolista lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä päättää ympäristöön liittyvistä toimista. Ilmastolain mukaiset menettelyt (kertomus ja suunnitelmat) luovat perustaa tähän tarkasteluun antamalla eduskunnalle tietoja päästökehityksestä, suunnitelmista, niiden tuloksellisuudesta ja mahdollisten lisätoimien arvioinnista.

Ilmastovuosikertomusmenettely on luonteeltaan hallinnonalat ylittävä ja sen toimintaa koordinoiva. Ilmastolain 15 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden 7-9 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot 14 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta vastaa 7 §:ssä tarkoitetun pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta työ- ja elinkeinoministeriö, 8 §:ssä tarkoitetun ilmastonmuutoksen kansallisen sopeutumis suunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö ja 9 §:ssä tarkoitetun keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta ympäristöministeriö. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Suunnitelmatyö on poikkeuksellisella tavalla jaettu eri ministeriöiden kesken, koska se ei noudata ministeriöiden tavanmukaisia toimialoja. Tämä korostaa yhteensovituksen tärkeyttä.

Valtioneuvosto toimittaa osana ilmastovuosikertomusta 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen politiikkatoimien toteutumista koskevat tiedot eduskunnalle joka toinen vuosi. Ilmastovuosikertomukseen tulee sisällyttää vähintään kerran vaalikaudessa tarvittavassa laajuudessa arvio 8 §:ssä tarkoitettuun sopeutumis suunnitelmaan sisältyvien sopeutumistoimien riittävydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta hallinnon- alakohtaisesti.

Valtioneuvostosta annetun lain 9 a §:n mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositain hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen.

Ilmastolain järjestelmään kuuluu vielä lain 16 §:ssä säädetty valtioneuvoston asettama tieteellinen ja riippumaton asiantuntijaelin eli niin sanottu ilmastopaneeli ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi. Paneelin tehtävänä on ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa varten koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta. Asiantuntijaelin voi suorittaa myös muita ilmastonmuutosta koskevan tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä.

Ilmastopaneelin 11. kokouksessa 24.8.2017 paneelin puheenjohtaja professori Markku Ollikainen esitti kokoukseen osallistuneelle ympäristöministeri Kimmo Tiilikaiselle huolen siitä, ettei ilmastolain edellyttämää hallituksen vuosittaista ilmastovuosikertomusta eduskunnalle ollut vielä ilmestynyt (Ilmastopaneelin kokouksen 24.8.2017 pöytäkirja, kohta 5).

## Arviointi

### Perustuslain ympäristöperusoikeuden sekä valtiojärjestyksen perusteiden turvaaminen

Perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä turvaamaan mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastolain säätämä edellä selostettu suunnittelu- ja raportointijärjestelmä, sitä koskeva keskustelu ja käsittely eduskunnassa turvaavat kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja osallistua sitä koskevaan keskusteluun. Se tarjoaa myös laajemmin luotettavaa ja punnittua tietoa ilmastonmuutokseen vaikuttavista ilmiöistä yhteiskunnassa ja palvelee laajasti asiantuntija- ja kansalaiskeskustelua yhteiskunnassa myös eduskunnan ulkopuolella. Suunnittelu- ja raportointijärjestelmän laiminlyönti johtaa näiden mahdollisuuksien ja tilaisuuksien menettämiseen.

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 69/2018 vp, s. 2-3) perustuslain 20 §:n säännöksen ilmaisevan ”ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä.” Pykälän 2 momentin säännös on valiokunnan mukaan tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II). Perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Vastuu ei voi kuitenkaan toteutua ilman tietoa ja siihen perustuvaa keskustelua, päätöksentekoa ja toimintaa. Yksi säännöksen ympäristövastuun elementeistä koskeekin kansanvallan turvaamista, jota on toimeenpantu muun muassa ilmastolaissa säädetyllä suunnittelu- ja raportointijärjestelmällä.

Jo perustuslain perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että perustuslain 20 §:n ympäristösäännös kuvastaa ympäristökysymysten lisääntyntä merkitystä päätöksenteossa (HE 309/1993 vp, s. 42). Ilmastonmuutoksen etenemisen myötä säännöksen merkitys on entisestään korostunut.

Perustuslain ympäristöä perusoikeutena koskevalla säännöksellä on myös läheinen yhteys perustuslain 1 luvussa säädettyihin valtiojärjestyksemme perusteisiin ja erityisesti 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Ilmastonmuutos on yhä perustavanlaatuisempi uhka yhteiskunnan, ihmisten ja elinympäristön kannalta, ja sen torjunta edellyttää kansalaisten laajaa osallistumista ja keskustelua. Ilmastolain esitöissä (HE 82/2014 vp, s. 25) asia todetaan seuraavasti:

”Ilmastonmuutos vaikuttaa merkittävästi ympäristöön ja elinolosuhteisiimme ja sen myötä myös kansalaisten oikeuksien toteuttamismahdollisuuksiin. Ilmastopolitiikan laajan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää varmistaa ilmastopolitiikan valmistelun ja toteuttamisen avoimuus sekä kansalaisten osallistumismahdollisuudet näissä prosesseissa. Ilmastopolitiikan edellä kuvatun kasvavan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tarpeen myös, että eduskunta osallistuu tiiviimmin ilmastopolitiikan päätöksentekoon ja sen toteuttamisen seurantaan.”

Valtiojärjestyksemme perusteisiin kuuluu turvata jokaisen oikeus osallistua tätä elintärkeää kysymystä koskevaan keskusteluun, ja ilmastolain suunnittelu- ja raportointi on yksi sen keinoista. Uhkien kasvaessa myös sopeutustoimenpiteet muuttuvat tuntuvimmiksi. Ne avaavat vaikeita yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä, jolloin sopeutustoimien hyväksyttävyyden ja niihin liittyvien kustannusten oikeudenmukainen jakaminen edellyttää laajaa ja

osallistavaa keskustelua. Kysymys ei ole siten vain elinympäristöstä, vaan laajemminkin perusoikeuksien suojaamisesta sekä yhteiskunnan eheydestä ja toimivuudesta. Viime kädessä kyse on perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädettyjen valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvien ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisesta sekä oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.

### Suunnittelutoimien yhteensovitus hallinnossa

Ilmastovuosikertomuksella on myös merkittävä rooli eri hallinnonalojen toimenpiteiden suunnittelun, yhteensovittamisen ja yhteistyön kehittämisen kannalta. Kertomusta laadittaessa valtioneuvoston tulee muodostaa yhteinen ja koordinoitu näkemyksensä ja kertomuksen käsittelyn yhteydessä ilmaista se ja tuoda se osaksi julkista keskustelua. Hallituksen esityksen (s. 25) mukaan:

”Tehokkaan ilmastopolitiikan toteuttamiseksi erityisen tärkeää on varmistaa saumaton yhteistyö eri hallinnonalojen välillä, jotta kaikilla politiikkasektoreilla pyrittäisiin yhteen sovitusti ja johdonmukaisesti saavuttamaan kansallisten ilmastopolitiikan tavoitteet.”

Eduskunnan ympäristövaliokunta korosti ilmastolakia koskevassa mietinnössään, että

”ilmastolain raportointijärjestelmässä on tarkoitus hyödyntää mahdollisimman pitkälle jo käytössä olevia raportointimenettelyjä, eikä laki siten olennaisesti lisää nykyisin käytössä olevia, EU-lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten edellyttämiä raportointivelvoitteita. Koska eri ministeriöiden vastualueita ei olla muuttamassa, tarvitaan kuitenkin edelleen tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä, jotta eri politiikkasektorien tavoitteiden yhdenmukaisuudesta ja yhteensovittamisesta varmistutaan.”

Valiokunta totesi myös, että

”tarvetta hallinnonalojenvälisen koordinaation vahvistamiseen ilmastopolitiikassa on korostettu monissa yhteyksissä aikaisempina vuosina. Strategiapohjainen menettely on siten muodostanut hyvän pohjan, mutta myös tarvetta kehittämislle on.”

### Suunnittelu- ja raportointitoimien ja keskustelun avoimuus

Ilmastolain tarkoituksena on myös hallituksen esityksen pääasiallisen sisällön mukaan ”luoda pohja pitkäjänteisen, johdonmukaisen ja kustannustehokkaan ilmastopolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen avoimella ja ennakoitavalla tavalla.” Sen tarkoituksena on myös turvata ”se, että ilmastopolitiikan suunnitelmat perustuisivat laajaan ja monipuoliseen tietopohjaan, eri osapuolille annettaisiin mahdollisuus esittää suunnitelmista näkemyksensä ja ilmastopolitiikan seuranta olisi kattavaa ja riittävää.”

Hallituksen esityksessä korostettiin myös valmistelun avoimuuden tärkeyttä, joka pyrittäisiin turvaamaan tarjoamalla laajat osallistumismahdollisuudet suunnitteluprosessiin. Myös eduskunnan myötävaikutus ilmastopolitiikan muotoutumiseen taattaisiin lakisääteisellä selontekomenettelyllä sekä eduskunnalle toimitettavan ilmastovuosikertomuksen avulla. Vuosittaiset kertomukset päästökehityksestä, päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja tavoitteiden toteuttamisen mahdollisesti edellyttämistä lisätoimista antaisivat eduskunnalle keinot seurata suunnitelmien toteutumista. (HE 82/2014 vp)

Ilmastonmuutoksen ollessa luonnontieteellisesti monisyinen ja yhteiskuntapoliittisesti latautunut aihe on riippumattomalla ja korkeatasoisella tieteellisellä tiedolla keskeinen rooli ilmastonmuutoksen ymmärtämisessä. Hyvä tietopohja ei luonnollisestikaan riitä, vaan tarvitaan sen kriittistä soveltamista. Tätä välttämätöntä tehtävää varten on perustettu ilmastopaneeli, joka muun ohella kriittisesti voisi arvioida valtioneuvoston suunnitelmia.

#### Tietojen tuottaminen

Tietojen tuottaminen päästökehityksestä taikka keskipitkän aikavälin ilmastopoliitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja mahdollisista lisätoimista ei näyttäisi olevan erityisen työlästä.

Ilmastolain perustelujen mukaan nimittäin päästökehitystiedot perustuvat Tilastokeskuksen jo nykyisellään tuottamaan aineistoon. Tilastokeskus valmistelee myös YK:n ilmastopoliitiikan alaiset raportit. Ilmastovuosikertomuksen tiedot päästökehityksestä voivat siis olla samat päästötiedot, jotka raportoidaan vuosittain sekä YK:lle että EU:lle. Tiedot ovat julkisia ja helposti saatavilla: [http://stat.fi/til/khki/2017/khki2017\\_2019-03.28.fi.pdf](http://stat.fi/til/khki/2017/khki2017_2019-03.28.fi.pdf). Suomi myös raportoi jo nyt joka toinen vuosi EU:lle ja YK:lle ilmastopoliittisista toimista ja niiden ennakoituista vaikutuksista päästöihin.

Ilmastovuosikertomuksen laatimisesta ympäristövaliokunta viittasi Suomen ympäristökeskuksen tekemään ehdotetusta ilmastolaista antamaan arvioon, jonka mukaan eduskunnalle annettava ilmastovuosikertomus ei todennäköisesti aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia, koska sähköiset seurantajärjestelmät mahdollistavat toiminnan yleisseurantaa varten kerättävien tietojen tallentamisen ja käytön vuosikertomuksen muodossa. Arviossa tuotiin esiin myös kriittisiä näkökohtia sen suhteen, että vuosittainen raportointi voi saada eduskunnassa painoarvoonsa näiden kevyen käsittelyn. Toisaalta lain myötä eduskunnan tiedonsaannin parantamisesta voi tulla kuitenkin pysyvämpi käytäntö. (YmVM 22/2014 vp., Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2014, Berg et al., Ehdotetun ilmastolain arviointi).

#### Suunnittelu- ja raportointivelvoitteiden toteutuminen

Ilmastolaki on tullut voimaan 1.6.2015. Ensimmäinen ilmastovuosikertomus eduskunnalle on annettu kuitenkin vasta 19.6.2019.

Ilmastolain hallituksen esityksen (HE 82/2014 vp) 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ilmastovuosikertomuksesta seuraavasti:

”pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa kalenterivuositteain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä, keskipitkän aikavälin ilmastopoliitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja mahdollisista tavoitteiden toteuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Ilmastovuosikertomuksen avulla myös ilmastopoliitiikan kannalta keskeiset toimijat ja yleisö saisivat tietoa ilmastopoliitiikan tuloksellisuudesta ja suunnitelmien toteuttamisesta ” (HE 82/2014 vp, s. 67).

Edelleen hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että eduskunnalle annettavista kertomuksista säädetään perustuslain 46 §:ssä.

”Nykyisen käytännön mukaan hallitus on antanut eduskunnalle vuosittain hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen. Kertomusten käsittely on 1 päivästä maaliskuuta 2012 kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Lisäksi eduskunnalle on annettu vuosittain eräitä erillisiä kertomuksia, kuten kielilain (423/2003) 37 §:n mukainen kielilainsäädännön soveltamista koskeva kertomus.”

Ilmastolain hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että

”ilmastovuosikertomus olisi merkityksensä vuoksi tarkoituksenmukaisinta sisällyttää osaksi uudistettavana olevaa Hallituksen vuosikertomusta. --- tässä esityksessä ehdotettava ilmastovuosikertomus voisi kuulua osaksi varsinaista vuosikertomusta... Ilmastovuosikertomuksen päästökehitystiedot eivät koskisi niiden keräämiseen liittyvän viiveen vuoksi kertomuksen antamisvuotta edeltävää vuotta, vaan sitä edeltävää vuotta. Esimerkiksi vuotta 2014 koskevat tiedot voitaisiin lopullisina antaa keväällä 2016. Vastaavaa ajanjaksoa koskevat ennakkotiedot voitaisiin kuitenkin eduskunnalle tarpeen mukaan jo joulukuussa 2015.” (HE 82/2014 vp. s. 68)

On myös todettava, että ilmastolain 14 §:n 2 momentissa valtioneuvostoa edellytetään toimitamaan osana ilmastovuosikertomusta keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien politiikkatoimien toteutumista koskevat tiedot eduskunnalle joka toinen vuosi. Tämäkin nähdäkseni kuvastaa valtioneuvostolta edellytettävän eduskunnan raportoinnin tiivistämisyyttä.

Valtioneuvosto antaa hallituksen vuosikertomuksen kalenterivuosittain. Ilmastolain perusteluissa on siis edellä kuvatulla tavalla arvioitu, että ilmastovuosikertomus olisi ”merkityksensä vuoksi” tarkoituksenmukaista liittää hallituksen vuosikertomukseen ja siis antaa se vuosittain.

Ilmastovuosikertomuksessa on ilmastolaissa säädetyllä tavalla kaksi osaa siten, että siihen sisältyvät tiedot päästökehityksestä sekä tiedot keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä lisätoimista.

Ympäristöministeriön mukaan ei ole ollut mahdollista koota ilmastolain 14 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta ennen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan hyväksymistä. Tämä seikka sinänsä vahvistaa ympäristöministeriön käsityksen ilmastovuosikertomuksen vahvasta kytkennästä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toteutumisen seurantaan. Tästä taas seuraa, että pelkkien päästötietojen raportointi ei ole tarkoituksenmukaista. Raportoinnin tulisi kattaa laajempi kokonaisuus, johon päästötietojen lisäksi olennaisena osana kuuluu keskipitkän aikavälin suunnitelman toteutumisen tilanne.

Ilmastovuosikertomuksen yhteys keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan on läheinen. Ilmastolain 14 §:n sanamuodon, hallituksen vuosittaista vuosikertomusta, ympäristöperusoikeuden ja erityisesti siihen liittyvien osallistumisoikeuksien turvaamista koskevien perusteiden sekä ilmastolain perusteluista yleisemminkin ilmenevät tavoitteet huomioiden ei voi kuitenkaan päätyä siihen, että edellytyksenä ilmastovuosikertomuksen antamiselle olisi, että keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma olisi tehty ja sitä olisi eduskunnassa käsitelty.



Edellä hallituksen esityksen perusteluissa hahmoteltu aikataulu – ”vastaavaa ajanjaksoa koskevat ennakkotiedot voitaisiin kuitenkin eduskunnalle tarpeen mukaan jo joulukuussa 2015” – kertoo myös varsin tiivisrytmisestä aikataulusta.

Ensimmäinen ilmastolain 9 §:n mukaisesti laadittu keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma annettiin valtioneuvoston selontekona eduskunnalle 14.9.2017 (VNS 7/2017 vp). Laki oli kuitenkin tullut voimaan jo 1.6.2015.

Ministeriön tekemä sidos ilmastovuosikertomuksen ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman välillä on pulmallinen. Lain 9 §:ssä veloitetaan valtioneuvosto antamaan keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma kerran vaalikaudessa. Jos ilmastovuosikertomus sidotaan tämän suunnitelman antamiseen, johtaa se nyt käsillä olevaan tilanteeseen, jossa kalenterivuositain annettavaksi säädettyä ilmastovuosikertomusta ei ennätetä antamaan vaalikaudessa lainkaan, vaikka keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman antamista ei ole edes pidettävä viivästyneenä. Suunnitelma annettiin eduskunnalle syyskuussa 2017 eli vaalikauden puolivälissä. Tästäkin näkökulmasta on ilmeistä, että ministeriön tekemä rajausta ei ole lainmukainen varsinkin ottaen huomioon ilmastolain keskeinen tarkoitus vahvistaa eduskunnan roolia ja lisätä yleisön osallistumismahdollisuuksia ilmastopolitiikassa. Myös ympäristöministeriön verkkosivuilla todetaan, että ”ilmastovuosikertomuksen myötä eduskunta saa myös tietoa ilmastotavoitteiden toteutumisesta ja käytössä olevien toimien vaikuttavuudesta.”

Ilmastovuosikertomuksen perusteella myös ilmastolaille perustetulla ilmastopaneelilla olisi mahdollisuus ottaa kantaa ilmastopolitiikkaan. Ministeriön määrittelemästä aikataulusta seuraisi myös, että nelivuotiskaudeksi asetettava ilmastopaneeli ei ehtisi arvioida ilmastovuosikertomusta. Ei siis ihme, että ilmastopaneelin puheenjohtaja on esittänyt ministerille huolensa jo elokuussa 2017 siitä, että ilmastovuosikertomusta ei ollut annettu.

Ottaen edellä kerrotut seikat huomioon katson, että ympäristöministeriön selvityksessään esittämä näkemys siitä, että ilmastovuosikertomusta ei olisi ollut missään muodossa mahdollista antaa ennen kesäkuuta 2019, ei ole ilmastolain mukainen. Ilmastovuosikertomusta ei ilmastolain 14 §:ssä ole sidottu pelkästään keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan, vaan yksi sen olennainen osa on eduskunnalle sen päätöksenteon tueksi annettava informaatio päästökehityksestä. Päästökehitystietoja ei myöskään ole rajattu ympäristöministeriön kuvaamalla tavalla vain taakanjakosektoriin, vaan päästökehitystietojen tulisi ilmastolain 14 §:ssä säädetyn mukaisesti kattaa kaikki päästöt. Ympäristöministeriö ei ole voinut tehdä tällaisia ilmastolakiin perustumattomia rajoituksia.

Ympäristöministeriön näkemys vaarantaa ilmastolain tavoitteiden toteutumisen, koska selvää on, että ympäristöministeriön selvityksessään viittaamat ilmastolain suunnittelujärjestelmän tavoitteet kansallisen ilmastopolitiikan suunnitelmallisuudesta, ennakoitavuudesta ja läpinäkyvyydestä eivät toteudu, jollei suunnitteluasiakirjoja laadita eikä raportointia toimeenpanna. Ilmastovuosikertomuksen sisältämän tiedon on ollut tarkoitus olla pohjana myös ympäristöasiantuntijoiden kannanotoille ja kansalaiskeskustelulle, jolloin näkemys on myös perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumisen kanssa.

Siltä osin kuin ympäristöministeriö toteaa selvityksessään, ettei ilmastolaki sisällä säädöksiä siitä, milloin ensimmäinen ilmastovuosikertomus tulisi antaa, totean, että ilmastolaki on tullut velvoittavana voimaan 1.6.2015.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Katson, että ympäristöministeriö on laiminlyönyt ilmastolaissa säädetyn velvollisuutensa ilmastovuosikertomuksen toimittamisessa.

Kiinnitän ympäristöministeriön huomiota ilmastolaissa säädettyyn valtioneuvoston velvollisuu-  
teen toimittaa kalenterivuositain eduskunnalle ilmastovuosikertomus.

Muihin toimenpiteisiin en katso asian antavan aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---