



17.2.2023

VN/2046/2023  
VN/2046/2023-YM-2

Korkein hallinto-oikeus  
PL 180  
00131 Helsinki

KHO:n lähete 20.1.2023. Diaarinro 3354/03.04.04.04. 19/2022

## Lausunto ympäristöjärjestöjen tekemästä valituksesta valtioneuvoston päätöksestä vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksesta

Ympäristöministeriö on vastaanottanut 20.1.2023 päivätyn lausuntopyynnön korkeimmalta hallinto-oikeudelta (3354/03.04.04.04.19/2022). Lausuntopyyntö koskee Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:n ja Greenpeace Nordenin jättämää valitusta vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksesta. Valituksen kohteena oleva päätös on valtioneuvoston päätös YM/2022/71, annettu 26.10.2022. Valituksen mukaan valtioneuvoston päätös on kumottava lainvastaisena ja palautettava uuteen valmisteluun lain 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin velvoitteiden noudattamiseksi ja 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Ympäristöministeriö on vastaanottanut valtioneuvoston kanslian sille osoittaman 20.1.2023 päivätyn lausuntopyynnön. Ympäristöministeriö vastaa lausuntopyyntöön kunnioittavasti seuraavaa.

### Valtioneuvoston päätöksen (YM/2022/71) valituskelpoisuus

Valittajat katsovat, että valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksesta olisi ilmastolain 16 §:n 1 momentissa ja 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimimenettelyn käynnistämistä koskeva päätös, jolla olisi ilmastolaissa tarkoitettuihin ilmastopolitiikan suunnitelmiin rinnastettavia oikeusvaikutuksia.

Ympäristöministeriö toteaa, että valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle (YM/2022/71) ei ole valituskelpoinen päätös. Vaikka ilmastovuosikertomuksesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa, kysymys ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin mukaisesta hallintoasian ratkaisusta. Sellaisia eivät ole muutenkaan ylimpien valtioelinten vuorovaikutusta palvelevat hallituksen kertomukset eduskunnalle. Näin toteaa ilmastovuosikertomuksesta myös oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori selvityksessään Uuden ilmastolain muutoksenhakusäätely — Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10, jäljempänä Vihervuoren selvitys).

Ilmastovuosikertomuksen luonne raportoinnin ja seurannan välineenä käy ilmi sekä kumotun ilmastolain (609/2015) että uuden ilmastolain (423/2022) ja sen muuttamista koskevan lain

(108/2023) esitöistä. Vuonna 2015 annettua ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 82/2014 vp, s. 44-45) mukaan ilmastovuosikertomuksella toimitetaan eduskunnalle kalenterivuositteittain tiedot päästökaikityksestä, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja mahdollisista tavoitteiden toteuttamisen edellyttämistä lisätoimista. Ilmastovuosikertomuksen rungon muodostaisivat keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden seurantatiedot, minkä lisäksi siinä huomioitaisiin myös mahdolliset päätetyt lisätoimet päästövähennysten saavuttamiseksi. Vuosikertomus rinnastetaan perustuslain 46 §:ssä tarkoitettuihin eduskunnalle annettaviin kertomuksiin.

Vuosikertomusta koskevaa sääntelyä täsmennettiin ja ilmastovuosikertomuksen sisältöä laajennettiin uudella ilmastolailla. Valtioneuvosto toteaa, että ilmastovuosikertomus on pysynyt raportoinnin ja seurannan välineenä. Lain perusteluiden mukaan (HE 27/2022 vp) ilmastovuosikertomus on perustuslain 46 §:ssä tarkoitettu eduskunnalle annettava kertomus, ja vuosikertomusta on kehitetty muun muassa siten, että eduskunnalla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet seurata ilmastopolitiikan toimeenpanoa ja vaikuttaa ilmastopolitiikan kokonaisuuteen. Ilmastovuosikertomuksessa arvioidaan vain mahdollista lisätoimien tarvetta, eikä kertomukseen sisälly ehdotuksia konkreettisista lisätoimista.

Ilmastolain täydentämisen (HE 239/2022 vp) myötä ilmastolakiin sisällytetään uutta sääntelyä muutoksenhausta. Laki tulee voimaan 1.3.2023. Lain uuden 21 b §:n mukaan ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevasta valtioneuvoston päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin ollen muutoksenhakumahdollisuus koskee nimenomaan ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevia valtioneuvoston päätöksiä, joita ovat lain 9-12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevat päätökset sekä lain 17 §:ssä tarkoitettu suunnitelman muuttamista koskeva päätös. Uuden 21 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "säännöksessä tarkoitettu muutoksenhaku ei koskisi esimerkiksi ilmastovuosikertomusta tai ilmastopaneelin asettamista koskevaa valtioneuvoston päätöstä" (HE 239/2022 vp, s. 54).

Ympäristöministeriö toteaa, että ilmastovuosikertomus on ilmastopolitiikan raportoinnin ja seurannan väline, eikä päätöksellä vuosikertomuksen antamisesta ole välittömiä vaikutuksia minkään tahon oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Ilmastovuosikertomus ei ole rinnastettavissa ilmastolain 9-12 §:n mukaisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin, eikä sillä ole suunnitelmiin rinnastettavia oikeusvaikutuksia. Ilmastovuosikertomukseen ei liity oikeussuojan tarvetta. Lain 2 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi asetettavat toimet määritellään ilmastopolitiikan suunnitelmissa. Ilmastovuosikertomuksessa tai muussa hallinnonalakohtaisessa seurannassa voidaan todeta lisätoimien tarve, mutta toimiin liittyvää valmistelua ja päätöksentekoa ei tehdä vuosikertomuksen yhteydessä.

Ilmastovuosikertomuksesta ja sen sisällöstä säädetään ilmastolain 18 §:ssä. Ilmastovuosikertomuksessa ei ole tarkoitus ottaa kantaa ilmastolain 16 ja 17 §:ssä tarkoitettuun lisätoimista koskevaan menettelyyn. Lisätoimista koskeva päätös tehdään ilmastopolitiikan suunnitelmien toteuttamisen seurannan perusteella erillisellä valtioneuvoston päätöksellä ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksen yhteydessä eikä ilmastovuosikertomusta koskevan ilmastolain 18 § tarkoitettua eduskunnalle toimitettavan kertomuksen yhteydessä. Ympäristöministeriö huomauttaa, ettei päätös ilmastovuosikertomuksesta myöskään sisällä päätöstä olla ryhtymättä ilmastolain 16 ja 17 §:ssä tarkoitettuun lisätoimista koskevaan menettelyyn.

Ilmastovuosikertomus mahdollistaa ilmastopolitiikan suunnitelmien toteuttamisen parlamentaarisen seurannan. Eduskunta voi ilmastovuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä arvioida ilmastopolitiikan suunnitelmien toteuttamista ja kuulla asiantuntijoita.

Ympäristöministeriö toteaa, että ilmastovuosikertomus ei ole ainoa ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannan väline. Uuden ilmastolain perusteluiden mukaan valtioneuvosto päättäisi tarvittaessa lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi ilmastovuosikertomuksen tai muun hallinnonalakohtaisen arvioinnin perusteella. Muuta arviointia voisivat olla esimerkiksi suunnitelmien toteuttamisen arvioinnit tai väliarviointit.

Ympäristöministeriö korostaa, että lisätoimien tarpeen arvioiminen ilmastovuosikertomuksessa ei ole edellytys ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien valmistelun käynnistämiseksi. Lisätoimia koskeva menettely voidaan käynnistää riippumatta ilmastovuosikertomuksen lisätoimien tarpeen arvioinnin lopputuloksesta. Tilastokeskuksen 24.5.2022 julkaiseman pikaennaknon mukaisen vuoden 2021 maankäyttösektorin päästöjä koskevan tiedon perusteella valtioneuvosto on ryhtynyt valmistelemaan useita lisätoimia, joita kuvataan tarkemmin jäljempänä. Tilastokeskus julkaisee vuosittain toukokuussa pikaennakkotiedon edellisen vuoden päästöistä ja poistumista. Tarkentuneet, nk. ennakkotiedot, julkaistaan vuoden lopulla ja lopulliset tiedot seuraavan vuoden maaliskuussa.

Valittajat vetoavat siihen, että valtioneuvosto on laiminlyönyt velvollisuutensa arvioida lisätoimien tarpeen ja jättänyt käynnistämättä ilmastolain 16 §:n 1 momentissa ja 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimimenettelyn. Valitus kohdistuu ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ensisijaisesti valtioneuvoston toiminnan riittävyteen eikä toiminnan lainmukaisuuteen.

### Valituksen tehneiden järjestöjen valitusoikeus

Valitusoikeudesta hallintopäätöksestä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) 7 §:n 1 momentissa. HOLin säännöksen mukaisesti valituksen voi tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Päätöstä vuosikertomuksen antamisesta ei ole kohdistettu mihinkään tahoon, sillä kyse on eduskunnalle annettavasta kertomuksesta. Näin ollen on tarkasteltava, voiko päätös vuosikertomuksen antamisesta vaikuttaa välittömästi valittajien oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

Kuten edellä on selostettu, vuosikertomus sisältää tietoja ja arviointia, ei esimerkiksi päätöstä tai ehdotusta tarvittavista lisätoimista ilmastolain 2 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisätoimia koskeva valmistelu ja päätöksenteko on vuosikertomuksesta erillinen prosessi, sillä vuosikertomuksen tarkoituksena on koota tietoa ja arvioida nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävyttä. Vuosikertomus ei ole mitään tahoja sitova hallintopäätös, eikä sen nojalla aseteta esimerkiksi velvoitteita millekään taholle. On myös huomattava, että ilmastovuosikertomus ei ole ainoa ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannan väline.

Valitusoikeutta koskeva sääntely muussa ympäristölainsäädännössä voi antaa tukea ilmastovuosikertomukseen liittyvän valitusoikeuden arviointiin. Ympäristölainsäädännössä on runsaasti valitusoikeutta koskevia erityissäännöksiä, jotka yleensä laventavat tai täydentävät HOLin 7 §:n yleissäännöstä. Esimerkki tällaisesta on ympäristönsuojelulain (527/2014) 191 §. Vastaavanlaisen muutoksenhakusääntelyn kohdalla voidaan nähdä epäselvänä tai jopa epätodennäköisenä, että asianomaisilla olisi valitusoikeutta, jos sovellettavana sen sijaan olisi yleislainsäädäntö eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n säännös.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että *ilmastopolitiikan suunnitelmien* kohdalla on nähty vähintään epäselvänä, että valitusoikeuskynnys voisi ylittyä yleislainsäädännön nojalla. Vihervuoren selvityksessä (s. 54) todetaan ilmastopolitiikan suunnitelmien osalta, että todennäköisyys, että joku ylimalkaan voisi ylittää valitusoikeuskynnyksen [yleislainsäädännön nojalla, ympäristöministeriön täsmennys], olevan erittäin pieni. Valitusoikeus jäisi Vihervuoren mukaan ilman erityissääntelyä lähinnä teoreettiseksi ja oikeustila epämääräiseksi. Ympäristöministeriö toteaa, että ilmastovuosikertomuksen kohdalla valitusoikeuden muodostuminen on vieläkin epätodennäköisempää.

Valittajat vetoavat valituksessaan siihen, että valitusoikeus on välttämätön ilmastolain tarkoituksen tehokkaan toteutumisen kannalta. Perustelulla valittajat viittanevat ilmastolain 2 §:ssä säädettyihin tavoitteisiin. Ilmastovuosikertomuksen tehtävänä ei ole varmistaa ilmastolain 2 §:n mukaisten tavoitteiden saavuttamista, vaan kertomus muun muassa tarjoaa tietopohjaa ja

arviointia mahdollista lisätoimimenettelyä varten. Lisätoimien valmistelu on alkanut kesällä 2022 ja jatkunut ilmastovuosikertomuksen antamisen jälkeen kuten jäljempänä selostetaan.

Ilmastolain 2 §:n mukaisten tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmällä. Lain 9-12 §:n mukaisissa ilmastopolitiikan suunnitelmissa asetetaan tavoitteet kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi, nielujen vahvistamiseksi ja ilmastomuutokseen sopeutumiseksi sekä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Suunnitelmissa esitetään toimia, tietoja ja arvioita lain 2 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yllä esitetyn perusteella ilmastovuosikertomuksella tai päätöksellä sen antamisesta ei ole välitömiä vaikutuksia minkään tahon oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Valitusoikeuden tulkinnan laajentaminen ei ole perusteltua. Ympäristöministeriö toteaa, että ilmastolain tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan muilla tavoin kuin ilmastovuosikertomusta koskevalla päätöksellä.

Valittajat vetoavat valituksessaan myös Århusin yleissopimukseen perustellessaan valitusoikeuttaan. Valittajat vetoavat Århusin yleissopimuksen tarkoitukseen, ja erityisesti yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdan sekä 6 artiklan ympäristöjärjestöjen laajaan osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuteen.

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti määritetyllä yleisöllä, jota asia koskee, tulee olla mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa yleissopimuksen 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus.

Yleissopimuksen 6 artikla koskee yleisön osallistumista erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon. Artiklan 1 kohdan a) alakohdan mukaan kukin sopimuspuoli soveltaa 6 artiklan määräyksiä I liitteessä luetelluille ehdotetuille toiminnoille myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin. Artiklan 1 kohdan b) alakohdan mukaan kukin sopimuspuoli soveltaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti 6 artiklan määräyksiä myös sellaisia toimintoja koskeviin päätöksiin, joita ei ole lueteltu I liitteessä ja joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan a) alakohdassa mainitun yleissopimuksen I liitteen hanke-luettelo on Suomessa pantu täytäntöön erityisesti YVA-lailla ja -asetuksella sekä ympäristönsuojelulla ja -asetuksella. Valituksen kohteena oleva ilmastovuosikertomus ei ole yleissopimuksen I liitteessä tarkoitettu päätös, eikä näin ollen kuulu I liitteen soveltamisalaan.

Århusin yleissopimuksen tulkintaoppaan<sup>1</sup> ja yleissopimuksen valvontakomitean ratkaisujen perusteella on ilmeistä, että myös 6 artiklan 1 kohdan b) alakohdassa tarkoitetaan päätöksiä konkreettisten toimintojen (activities) sallimisesta. Kansallisen lainsäädäntömme näkökulmasta kysymys voisi olla esimerkiksi YVA-lain 3 §:ssä tarkoitettu muu kuin lain I liitteessä lueteltu hanke tai hankemuutos, josta saattaa aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Yllä on tehty selkoa valituksen alaisen päätöksen valituskelpoisuudesta. Edellä esitettyyn viitaten ympäristöministeriö toteaa, että ilmastovuosikertomus ei ole päätös konkreettisista toimista, eikä päätös ilmastopolitiikan suunnitelmien sisällön muuttamisesta. Varsinaisten lisätoimenpiteiden toteuttamisvaihtoehtojen valinta ja täytäntöönpano kuuluvat valtioneuvoston eri hallinnonaloille. Näin ollen valituksen kohteena oleva päätös ei ole myöskään yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b) alakohdassa tarkoitettu päätös.

Århusin yleissopimuksen noudattamista valvova komitea on ratkaisussaan asiassa ACCC/C/2007/22 (Ranska), jossa oli kysymys kunnan päätöksestä jätteiden käsittelyn modaaliteeteista, todennut, että päätös, vaikka rajoittaisi lopullisessa sovellettavan suunnitelman mukaan sallittujen vaihtoehtojen laajuutta, ei kuulu yleissopimuksen 6 tai 7 artiklan soveltamisalaan, jos päätöksellä ei ole oikeusvaikutuksia suhteessa suunnitelmiin, eikä anna oikeutta tietyn

<sup>1</sup> The Aarhus Convention An Implementation Guide: [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf).

hankkeen toteuttamiselle, eikä muutenkaan oikeusvaikutuksiltaan vastaa sovellettavaa suunnitteluvälinettä. Myöskään esimerkiksi rahoituslaitoksen hankkeen rahoittamista koskeva päätös, vaikka onkin hankkeen toteuttamisen kannalta merkityksellinen, ei itsessään ole yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu hankkeen salliva päätös (ACCC/C/2007/21 (Euroopan yhteisö)). Yleissopimuksen tulkintakäytäntö osoittaa ympäristöministeriön näkemyksen mukaan, että päätösten oikeusvaikutuksia koskeva kynnys on verrattain korkea yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvien päätösten osalta, eivätkä vaatimukset täyty valituksenalaisen päätöksen kohdalla.

Edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö katsoo, että valituksenalainen päätös ei kuulu yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan, eikä siten myöskään yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

Valittajat eivät vetoa Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohtaan. Selvytyden vuoksi ympäristöministeriö toteaa kuitenkin, ettei valittajien valitusoikeutta voida perustaa myöskään yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohtaan.

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, tulee olla 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen oikeussuojakeinojen lisäksi mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuimenmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

Viitaten päätöksen valituskelpoisuudesta edellä esitettyyn, ympäristöministeriö katsoo, että valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta ei ole oikeusvaikutuksiltaan yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu toimi, joka olisi ilmastolain tai muun ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Vuoden 2022 ilmastovuosikertomus täyttää kaikki sille ilmastolaissa asetetut vaatimukset, eikä näin ollen ole ilmastolain tai muun ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa.

#### Valtioneuvoston päätöksen (YM/2022/71) lainmukaisuus

Siinä tapauksessa, että korkein hallinto-oikeus vastoin ympäristöministeriön käsitystä kuitenkin katsoisi, että ilmastovuosikertomus on valituskelpoinen päätös, ja että valittajina olevilla ympäristöjärjestöillä on asiassa valitusoikeus, vastaa ympäristöministeriö valituksen aineelliseen sisältöön. Valittajien mukaan valtioneuvoston päätöksen (YM/2022/71) lainvastaisuus perustuu kolmeen kohtaan, joihin ympäristöministeriö vastaa seuraavasti.

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

Valtioneuvoston tekemä päätös (YM/2022/71) 27.10.2022 koski vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen antamista eduskunnalle. Ilmastolain 16 §:n 1 momentissa säädetään ilmastolain 9-12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seurannasta suunnitelmien ja lain tavoitteisiin nähden sekä siitä, että seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätöistä. Ilmastovuosikertomus on yksi 16 §:ssä tarkoitettujen seurannan välineistä.

Ilmastolain 16 §:n 3 momentissa säädetään tietopohjasta, jolle säännöksessä tarkoitettu seuranta perustuu. Kyseisessä momentissa säädetään, että ”Edellä 9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettujen ilmasto-politiikan 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.” Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot on huomioitava ”tarvittavassa laajuudessa”. Kansallisella raportointijärjestelmässä tuotetuilla tiedoilla viitataan tietoihin sellaisista politiikoista, toimenpiteistä ja ennusteista jotka koskevat ihmisen toiminnan aiheuttamia kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia.*

*Ilmastolain perusteluiden mukaan ”ilmastovuosikertomuksen päästöjen ja poistumien kehitystä koskevat tiedot eivät koske niiden keräämiseen liittyvän viiveen vuoksi kertomuksen antamisvuotta edeltävää vuotta, vaan sitä edeltävää vuotta. Esimerkiksi vuotta 2020 koskevat tiedot voitaisiin lopullisina antaa keväällä 2022. Ilmastovuosikertomukseen sisällytettäisiin kuitenkin Tilastokeskukselta saadut edeltävää vuotta koskevat niin sanotut pikaennakkotiedot sekä päästö- että poistumakehityksestä” (HE 27/2022 vp s. 70). Edelleen perusteluissa todetaan, että ”poistumien kehitystä koskevat tiedot eivät koske niiden keräämiseen liittyvän viiveen vuoksi kertomuksen antamisvuotta edeltävää vuotta, vaan sitä edeltävää vuotta” (HE 27/2022 vp, s. 70).*

Ilmastolaissa ei säädetä yksityiskohtaisesti siitä tietopohjasta, jota käytetään tulevaisuuteen suuntautuvien arvioiden osalta. Käytännössä on käytetty aina tuoreimpia saatavilla olevia skenaarioita tulevasta päästöjen ja poistumien kehityksestä nykyisillä ja suunnitelluilla toimilla. Lisäksi ilmastovuosi-kertomuksessa on raportoitu sektorikohtaisesti keskeisten politiikkatoimien toimeenpanon tilanteesta. Vastaavia tietoja hyödynnetään myös kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä.

Ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimuksista, mukaan lukien lisätoimien tarpeen arvioinnista, säädetään ilmastolain 18 §:ssä. Ilmastolain 18 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää *”arvio ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävydestä seuraavan 15 vuoden ajalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja arvio niiden saavuttamisen edellyttämien 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimien tarpeesta”*. Siten vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksessa on arvioitu ilmastopolitiikan suunnitelmissa esitettyjen nykyisten ja suunniteltujen toimien riittävyttä suhteessa ilmastolain mukaisiin vuoden 2030 ja vuoden 2035 tavoitteisiin sekä EU:n lainsäädäntöön perustuviin taakanjako- ja maankäyttösektorin velvoitteisiin. Lisäksi ilmastolain 18 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohtien mukaan ilmastovuosikertomuksen tulee sisältää tiedot *”11 §:ssä tarkoitettuun keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta”* sekä *”12 §:ssä tarkoitettuun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaan sisältyvien päästöjä ja poistumia koskevien tavoitteiden toteutumisesta”*.

Ilmastolain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Suomen tavoitteena on vähentää päästöjä vähintään 60 % vuoteen 2030 mennessä. Saman momentin 1 kohdan mukaan Suomen on oltava hiilineutraali viimeistään vuonna 2035. Ilmastolaissa ei ole asetettu määrällisiä tavoitteita maankäyttösektorille. Laissa asetettu hiilineutraaliustavoite 2035 kuitenkin koskee myös maankäyttösektoria, sillä tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kyseisenä vuonna kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin nielujen aikaansaamat poistumat. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää siten, että päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin yhteenlasketut kasvihuonekaasujen päästöt saavat vuonna 2035 olla korkeintaan yhtä suuret kuin maankäyttösektorin nettomääräinen poistuma siten kuin nämä päästöt ja poistumat raportoidaan kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä (HE 27/2022 vp, s. 53).

Valtioneuvosto antoi keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman 2.6.2022 eduskunnalle. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma on laadittu sittemmin kumotun ilmastolain mukaisesti. Uusi ilmastolaki tuli voimaan 1.7.2022. Uuden ilmastolain 23 §:n 3 momentissa säädetään, että lain 3 lukua sovelletaan myös tämän lain voimaan tullessa voimassa oleviin ilmastopolitiikan suunnitelmiin. Näin ollen muun muassa ilmastovuosikertomusta koskevaa säännöstä sovelletaan myös vuoden 2015 ilmastolain nojalla laadittuun keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan.

Ilmastolain uudistuksen myötä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on tullut osaksi ilmasto- ja energiapolitiikan suunnittelujärjestelmää. Valtioneuvosto antoi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman 8.7.2022 selontekona eduskunnalle. Ensimmäistä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa ei annettu ilmastolain nojalla siirtymäsäännöksen mukaisesti. Ensimmäinen ilmastolain mukainen maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma on ilmastolain 23 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä viimeistään vaalikaudella 2027-2031.

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitteena on vähentää päästöjä taakanjakosektorilla 50 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman tavoitteena on kasvattaa hiilinieluja 3 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia (Mt CO<sub>2</sub>-ekv.) vuoteen 2035 mennessä. Taakanjakoasetuksen ja maankäyttösektoria koskevan LULUCF-asetuksen uudistuksesta saavutettiin sopu ns. trilogimenettelyssä marraskuussa 2022. Tämän myötä Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 nousee 39 %:sta 50 %:iin, joka vastaa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitetta. Taakanjakoasetus asettaa myös vuotuiset päästökiiintiöt taakanjakosektorille. Maankäyttösektoria koskevan EU-asetuksen mukaan jäsenmaiden on varmistettava, ettei maankäyttösektorista aiheudu laskennallisia päästöjä. Eri maankäyttöluokkia koskevat erilaiset laskentasaännöt. Metsien laskennallinen nielu tai päästö saadaan vertaamalla velvoitekauden toteutuneita poistumia määritettyyn vertailutasoon. Uudistuksessa kauden 2021–2025 tavoitteet pysyvät ennallaan. Sen sijaan kaudelle 2026-2030 tavoitteisiin tuli muutoksia. Suomen uusi tavoite vuodelle 2030 on -17,8 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. nettohiilinielu maankäyttösektorilla.

Vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen tiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä perustuvat Tilastokeskuksen 17.3.2022 julkaisemiin kasvihuonekaasuinventaarion tietoihin, jotka sisältävät lopulliset tiedot vuoden 2020 päästöistä ja poistumista. Lisäksi ilmastovuosikertomukseen on sisällytetty Tilastokeskuksen 24.5.2022 julkaisemat pikaennakkotiedot vuoden 2021 päästöistä ja poistumista. Sittemmin Tilastokeskus on julkaissut vuoden 2021 päästöistä ja poistumista tarkentuneet, nk. ennakkotiedot 14.12.2022. Skenaariot pohjautuvat VTT:n johdolla toteutettuun Hiilineutraali Suomi 2035 (HIISI)-jatkokselvitykseen, joka on julkaistu 18.2.2022. Myös kesällä 2022 eduskunnalle annetut keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma pohjautuvat HIISI-jatkohankkeen skenaarioihin.

Ilmastolain soveltamisalaan kuulumattoman ilmasto- ja energiastrategian sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman valmistelun tueksi teetetyssä HIISI-hankkeessa arvioitiin maankäyttösektorin eri maankäyttöluokkien kehitystä nykytoimenpiteillä ja niiden vaikutusta maankäyttösektorin hiilinieluihin ja -varastoihin. Tämän nk. perusskenaarion arvion mukaan vuonna 2035 maankäyttösektori olisi 18,0 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. kokoinen nettohiilinielu. Kun tähän lisätään maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa määritellyillä lisätoimilla tavoiteltu vähintään 3 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. nettohiilinielun vahvistaminen, saadaan maankäyttösektorin nettohiilineluksi ja samalla vuoden 2035 päästötavoitteeksi 21 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. Tämä tietopohja on ollut lähtökohtana laadittaessa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa, ilmasto- ja energiastrategiaa sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmaa. Koska tuoreempaa tietopohjaa maankäyttösektorin tulevasta päästö- ja nielukehityksestä ei ole ollut käytettävissä, myös ilmastovuosikertomuksessa on lähdetty 21 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. nieluarviosta vuodelle 2035. Samalla ilmastovuosikertomuksessa on kuitenkin selkeästi tuotu esiin, että maankäyttösektorin nettohiilinielu pikaennakkotietojen perusteella romahti vuonna 2021. Niin ikään todetaan, että metsämaan nielu on näillä tiedoilla selvästi pienempi kuin Suomelle EU-lainsäädännön perusteella asetettu vertailutaso sekä se, että edellä kuvattu suunnitelmien pohjana ollut arvio ei suurella todennäköisyydellä tule toteutumaan. Kertomuksessa esitetään myös Luonnonvarakeskuksen keväällä 2022 julkaistun alustavan analyysin perusteella syitä nielukehityksen taustalla.

Ilmastolain 2030 päästövähennystavoitteen ja 2035 hiilineutraaliustavoitteen osalta ilmastovuosikertomuksen johtopäätös on se, että päästövähennystoimet taakanjako- ja päästökauppasektoreilla ovat linjassa tavoitteiden kanssa: *”nykytiedon valossa voidaan arvioida, että päätetyt toimet päästöjen vähentämiseksi päästökauppa- ja taakanjakosektoreilla ovat riittävät”*. Maankäyttösektorin osalta sen sijaan tuodaan ilmi, että uusimpien tilastotietojen perusteella

ilmastopolitiikan suunnitelmien lähtökohtana ollut 21 Mt<sub>2</sub>-ekv. nettonielun toteutuminen vuonna 2035 näyt-tää hyvin epävarmalta. Ilmastovuosikertomuksessa todetaan muun muassa: *”On siis hyvin mahdollista, että nielujen aikaansaamien hiilidioksidin poistumien taso on tulevana vuosina matalammalla kuin HIISI-perusskenaariossa on arvioitu.”* Nielujen tasoa vuonna 2035 ei ole kuitenkaan voitu arvioida pikaennakkotietojen perusteella.

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa on linjattu toimia suunnitelmassa asetetun tavoitteen ja samalla taakanjakosektorin 2030 EU-velvoitteen saavuttamiseksi. Ilmastovuosikertomuksen johtopäätös on, että *”suunnitelmassa esitetyillä toimilla (ml. joustot) saavutetaan n. 5,7 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. lisäpäästövähennykset vuonna 2030 verrattuna perusskenaarioon ja näin ollen vuoden 2030 päästövähennysvelvoite saavutettaisiin”*. Suunnitelman ja ilmastovuosikertomuksen antamisen välillä on ollut aikaa vain muutama kuukausi ja ne pohjautuvat samaan tietopohjaan tulevasta päästökehityksestä, ja siten ilmastovuosikertomuksen arvio on yhdenmukainen suunnitelman arvion kanssa. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa lähtökohtana on ollut myös tiettyjen EU-lainsäädäntöön sisältyvien joustojen hyödyntäminen. Tällainen on esimerkiksi maankäyttösektorin joustoa taakanjakosektorille (LULUCF-jousto), jota on suunniteltu hyödynnettävän kaudella 2026-2030. Mahdollisuuksiin käyttää joustoa liittyy kuitenkin epävarmuutta, joka on myös todettu ilmastovuosikertomuksessa: *”Mahdollisuus käyttää joustoa kaudella 2026–2030 on riippuvainen neuvoteltavana olevasta EU:n LULUCF -asetuksesta ja siihen sisältyvistä säännöistä sekä siitä, että maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimenpiteet toteutetaan etupainotteisesti”*. Ilmastovuosikertomusta annettaessa LULUCF-asetuksen neuvottelut olivat vielä kesken eikä uusia arvioita maankäyttösektorin tulevasta kehityksestä ollut käytössä, minkä vuoksi jouston käytettävyydestä ei ole tehty tässä yhteydessä tarkempaa arviointia. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman arvioitu vaikutus on yhteensä 5,7 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. päästövähennys vuonna 2030, mistä jouston osuus olisi 0,45 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. Myös muiden toimien toteutukseen ja niillä saavuttavaan päästökehitykseen liittyy epävarmuutta, minkä vuoksi vuotuinen seuranta on tärkeää. Ilmastovuosikertomuksessa seurataan myös toteutuneita päästöjä suhteessa EU:n taakanjakoasetuksessa asetettuihin vuotuisiin päästökiintiöihin. Vuoden 2022 ilmastovuosikertomusta laadittaessa on ollut tiedossa touku-kuussa julkaistut pikaennakkotiedot, joiden pohjalta on todettu, että kyseisen vuoden taakanjakosektorin päästökiintiö alittui noin 1,7 Mt CO<sub>2</sub>-ekv.

Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman tavoitteiden toteutumista ei ole ollut mahdollista tarkastella vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksessa, koska suunnitelma annettiin eduskunnalle vain muutamaa kuukautta ennen ilmastovuosikertomuksen antamista. Koska EU:n LULUCF-asetus oli vielä neuvoteltavana, kun ilmastovuosikertomus annettiin ja tiedossa oli, että maankäyttösektorin skenaariot eivät olleet enää ajan tasalla, ilmastovuosikertomuksessa ei ollut mielekää arvioida Suomelle asetetun maankäyttösektorin EU-velvoitteen saavuttamista vuonna 2030. Ylipäätään maankäyttösektorin tulevan kehityksen tarkka arviointi on haasteellisempaa kuin päästökehityksen arviointi, sillä maankäyttösektorin epävarmuudet ovat suurempia ja sektorin päästöissä ja poistumisissa voi esiintyä huomattavaa vaihtelua vuosien välillä. Myös ilmastolain perusteluissa todetaan, että nielujen vuotuinen vaihteluväli on suurta ja myös erityisesti osa nieluihin kohdistuvista maankäyttösektorin toimenpiteistä vaikuttaa hitaammin kuin toimet muilla sektoreilla (HE 27/2022 vp, s. 53). Myös maankäyttösektorin inventaariotietoihin takautuvasti tehtävät tarkennukset ovat yleensä suurempia kuin muilla sektoreilla ja pikaennakkotieto maankäyttösektorin nettonielusta voi poiketa huomattavasti myöhemmin laskettavasta, tarkentuneisiin lähtötietoihin perustuvasta tuloksesta. Vuoden 2021 osalta ilmastovuosikertomuksessa on kuitenkin selvästi todettu heikko kehitys suhteessa velvoitteisiin: *”Vuoden 2021 pikaennakkotiedon mukaan metsämaan nielu oli –6,7 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. ja puutuotteiden hiilivaraston nettopoistumat –3,1 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. kasvihuonekaasuinventaarioluokituksen laskettuna. EU:n LULUCF-asetuksessa Suomelle määritellyn metsien vuosittaisen vertailutason ollessa –29,4 Mt CO<sub>2</sub>-ekv. puutuotteiden nielu mukaan luettuna. Pikaennakkotietojen perusteella metsämaan nielu on selvästi pienempi kuin Suomelle asetettu vertailutaso.”* Edellä olevat tiedot eivät kuitenkaan ole lopullisia velvoitteen saavuttamisen tarkastelussa käytettäviä tietoja, minkä vuoksi ilmastovuosikertomuksessakin on todettu, että *”tavoitteen seuranta koskevat tiedot tulevat päivittymään ja tarkentumaan jatkossa”*.



Kaiken kaikkiaan tulevaisuuteen suuntautuviin arvioihin liittyy aina huomattavia epävarmuuksia. Siksi ilmastovuosikertomuksessa korostetaan säännöllisen seurannan tärkeyttä ja sitä, että tarvittaessa tulisi päättää uusista toimista: *”Onkin tärkeää, että toimien riittävyttä tarkastellaan säännöllisesti ja tarvittaessa päätetään myös uusista toimista.”* Ympäristöministeriön käsityksen mukaan vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksessa on tarkasteltu ilmastopolitiikan keskeisten tavoitteiden saavuttamista sekä monipuolisesti että perusteellisesti ottaen huomioon käytettävissä ollut tietopohja. Tavoitteilla viitataan tässä ilmastolain mukaisiin tavoitteisiin vuosille 2030 ja 2035 sekä EU-lainsäädännön mukaisiin taakanjakosektorin sekä maankäyttösektorin velvoitteisiin.

Ympäristöministeriö katsoo, että vuoden 2022 ilmastovuosikertomus on ilmastolain vaatimusten mukainen. Vuosikertomuksessa on lain edellyttämällä tavalla annettu tiedot päästöjen ja poistumien kehityksestä Tilastokeskuksen inventaariotietoihin pohjautuen. Vuosikertomuksessa on arvioitu toimien riittävyttä suhteessa tavoitteisiin ja annettu riittävät ja ajantasaiset tiedot sen arviointiin, onko lisätoimille tarvetta. Näin ollen valtioneuvosto on samalla täyttänyt velvollisuutensa ilmastolain 16 §:n 1 momentin nojalla vuoden 2022 ilmastovuosikertomukset osalta. Arviota tarvittavien lisätoimien suuruusluokasta on mahdollista tarkentaa tulevien vuosikertomusten yhteydessä sitä mukaan kuin arviot tulevasta kehityksestä päivittyvät ja täsmentyvät. Ympäristöministeriö toteaa niin ikään, että vuoden 2022 ilmastovuosikertomuksen laadinnassa on käytetty niitä tietolähteitä, joista ilmastolain 16 §:n 3 momentissa on tarkemmin säädelty. Ilmastolaissa ei erikseen säädetä muista asiantuntija-arvioista, joihin ilmastovuosikertomuksen tulisi nimenomaisesti perustua. Ilmastovuosikertomuksen laadinnassa on kuitenkin hyödynnetty myös muita kuin lain edellyttämiä tietolähteitä.

Ympäristöministeriö korostaa, että päätös lisätoimista on erillinen suhteessa ilmastovuosikertomuksen antamisesta tehtyyn päätökseen, kuten jäljempänä perustellaan. Vuosikertomuksessa esitetty tilannekuva ei ole myöskään estänyt lisätoimien valmistelun käynnistymistä. Lisätoimien valmistelu käynnistyi jo kesällä 2022.

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

Ympäristöministeriö katsoo, että valtioneuvosto on täyttänyt velvollisuutensa lisätoimien arvioimisesta 1 kohdassa selostetulla tavalla. Velvollisuuteen päättää lisätoimista ympäristöministeriö toteaa, että ilmastolain 16 §:n 1 momentti ei sisällä yksilöityjä velvoitteita sen suhteen missä tilanteessa ns. lisätoimiprosessi tulee käynnistää saatujen päästö- ja nielutietojen pohjalta. Kyseisessä momentissa ei myöskään säädetä siitä, että nimenomaisesti ilmastovuosikertomus toimisi prosessin käynnistäjänä. Ympäristöministeriö korostaa myös, että valtioneuvoston päätökseen lisätoimista liittyy harkintaa ilmastolain 16 §:n 1 momentin perusteella. Sen mukaan valtioneuvosto tekee *tarvittaessa* päätöksen lisätoimista seurannan perusteella. Päätös lisätoimista ei näin ollen ole automaattinen seuraus seurantatiedoista vaan erillisen valmistelun ja harkinnan tulos, mikä tarkoittaa samalla myös sitä, että päätös lisätoimista on erillinen eikä osana ilmastovuosikertomusta. Lisätoimipäätöksen erillisyyttä ilmastovuosikertomukseen puoltaa myös se, että ilmastovuosikertomusta koskevan 18 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kertomuksessa *esitetyn arvion johdosta* voisi käynnistyä lisätoimia koskeva menettely (HE 27/2022 vp s. 70).

Ilmastolain 16 §:n 1 momentissa säädetään ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannasta suhteessa lain tavoitteisiin yleisemmin kuin pelkästään ilmastovuosikertomuksen osalta. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun seurannan perusteella laaditaan ilmastovuosikertomus. Ilmastovuosikertomuksessa seurataan päästöjen kehitystä, ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista sekä arvioidaan tarvetta lisätoimille. Sen laadimisesta ja sisältövaatimuksista säädetään yksityiskohtaisesti ilmastolain 18 §:ssä.

Lain 16 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaisesti pykälän mukaista seuranta ja lisätoimien tarpeen arviointia voidaan tehdä myös muulla tavoin kuin ilmastovuosikertomuksen

muodossa. 16 §:n 1 momentissa ei myöskään säädetä, että seurannan perusteella asetettavista lisätoimista päätettäisiin ilmastovuosikertomuksessa. Sen sijaan ilmastolain säännöskohdaisissa perusteluissa todetaan, että *”Ilmastovuosikertomuksen tai muun hallinnonalakohtaisen arvioinnin perusteella valtioneuvosto päättäisi tarvittaessa lisätoimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisätoimilla tarkoitettaisiin uusia politiikkatoimia, joiden avulla olisi mahdollista saavuttaa suunnitelmissa esitetyt tai 2 §:ssä tarkoitettut tavoitteet”* (HE 27/2022 vp s. 68). Toisin sanoen ilmastovuosikertomus on yksi seurannan välineistä, joita valtioneuvosto voi hyödyntää päättäessään siitä, onko tarvetta ryhtyä lisätoimiin halutun kehityksen varmistamiseksi. Ilmastovuosikertomuksen ohella valtioneuvosto voi käyttää monipuolisesti muita tietolähteitä eri sektoreiden politiikkatoimien toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta. Käytännössä hallinnonalaisesta seurannasta päättää kukin ministeriö oman hallinnonalansa osalta. Lisätoimipäätöksen perustana voi olla ilmastovuosikertomus tai muu arviointi toimien riittävydestä.

Ympäristöministeriö katsoo niin ikään, että ilmastovuosikertomus täyttää 16 §:ssä asetetut vaatimukset ilmastopolitiikan suunnitelmien seurannalle, kuten edellä tarkemmin perusteltu. Ilmastovuosikertomuksessa on hyödynnetty tuoreinta käytössä ollutta tietopohjaa. Ilmastovuosikertomuksessa on selkeästi tuotu ilmi myös maankäyttösektorilla Tilastokeskuksen toukokuussa 2022 julkaisemissa pikaennakkotiedoissa havaittu kehitys ja edelleen selkeästi tuotu esiin se, että tämä suurella todennäköisyydellä heijastuu myös tulevasta kehityksestä tehtyihin arvioihin. Sellaisia arvioita tulevasta kehityksestä, joissa toukokuussa 2022 havaittu muutos olisi huomiotu, ei kuitenkaan ollut ilmastovuosikertomusta laadittaessa käytössä. Ympäristöministeriö katsoo, että ilmastovuosikertomus antaa totuudenmukaisen kuvan tilanteesta, minkä perusteella valtioneuvostolla on ollut ja on edelleen mahdollisuus harkita lisätoimia.

Hallitus onkin päättänyt useiden uusien lisätoimien valmistelusta sen jälkeen, kun tiedot maankäyttösektorin muuttumisesta nielusta päästölähteeksi ensimmäisen kerran tulivat ilmi keväällä 2022. Ensimmäisistä lisätoimien valmistelusta ja niihin liittyvistä selvityksistä sovittiin jo kesällä 2022. Tällöin esimerkiksi käynnistettiin maankäytönmuutosmaksun valmistelu, tilattiin Luonnonvarakeskukselta selvitys siitä, miksi vuotta 2021 koskevissa pikaennakkotiedoissa maankäyttösektori oli muuttunut päästölähteeksi, ja mitä se tarkoittaa 2021-2025 EU LULUCF-velvoitteen toteutumisen osalta, sekä sovittiin, että maa- ja metsätalousministeriö tekee maaliskuun 2023 loppuun mennessä metsälain ilmastoarvioinnin ja selvittää, millä toimin metsälaissa voitaisiin edistää nielun kasvua lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Edelleen Luonnonvarakeskuksen selvityksen valmistumisen jälkeen uusia toimista on sovittu loppuvuodesta 2022 ja alkuvuodesta 2023. Joulukuussa 2022 ilmastopolitiikan ministeriryöryhmä sopi virkamiestyöryhmän perustamisesta selvittämään ja valmistelemaan toimia maankäyttösektorin nettonielujen vahvistamiseksi. Tammiukuussa 2023 ministeriryöryhmä sopi joistakin nopeista toimista maankäyttösektorin nettonielujen vahvistamiseksi. Tällöin sovittiin, että valtion hallinnoimissa talousmetsissä ohjataan metsien käsittelytapoihin, jotka vahvistavat nettonielua, ja nettonielujen vahvistamistavoite huomioidaan myös Metsähallituksen tulostavoitteiden asettamisessa. Lisäksi sovittiin huomion kiinnittämisestä ensiharvennuksiin siten, että ne toteutetaan suositusten ja lakien mukaisesti koko maassa, ja informaatio-ohjauksen lisäämisestä turvemaiden maaperäpäästöjen vähentämiseksi.

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

Ilmastolain 17 §:ssä säädetään valtioneuvoston velvollisuudesta muuttaa 9—12 §:n mukaisia suunnitelmia. 17 § 1 momentin mukaan *”Valtioneuvoston on 16 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti muutettava 9—12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan*

*suunnitelmia. Suunnitelmien muuttamisessa noudatetaan, mitä 13 ja 14 §:ssä säädetään suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä”.*

Ilmastolain 17 §:n mukainen velvollisuus muuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmia on seuraus valtioneuvoston 16 §:n 1 momentin mukaisesta päätöksestä tehdä lisätoimia. Kuten edellisessä kohdassa perusteltu, ympäristöministeriön näkemyksen mukaan päätös lisätoimista on erillinen suhteessa ilmastovuosikertomuksen antamista koskevaan päätökseen. Tästä seuraa, että myös päätös ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamisesta on erillinen suhteessa ilmastovuosikertomuksen laatimiseen ja sen antamisesta tehtävään päätökseen. Ilmastovuosikertomuksen tehtävä on antaa tietopohjaa päätöksen tekemiseksi tarvittavista lisätoimista ja 17 §:n mukaisen menettelyn aloittamisesta ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamiseksi. Ilmastolain ilmastovuosikertomusta koskevan 18 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa asia todetaan seuraavasti: *”Käytännössä kertomuksessa esitetyn arvion johdosta voisi käynnistyä lisätoimia koskeva menettely, jonka myötä valtioneuvosto tekisi 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen, minkä jälkeen suunnitelmaa tai suunnitelmia muutettaisiin 17 §:ssä tarkoitetun menettelyn mukaisesti”* (HE 27/2022 vp s. 70).

Valittajien mukaan tekemällä päätöksen ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle *”Valtioneuvosto laiminlöi velvollisuuttaan tehdä ilmastolain 17 §:n 1 momentin edellyttämä päätös ilmastopoliittisten suunnitelmien muuttamisesta”*. Ympäristöministeriö katsoo, että 17 §:n 1 momentin mukainen päätös on erillinen ilmastovuosikertomuksen antamisesta tehtävän päätöksen kanssa, eikä valtioneuvosto siten ole laiminlyönyt 17 §:n 1 momentin mukaista velvollisuuttaan tehdessään päätöksen ilmastovuosikertomuksen antamisesta.

Näillä perusteilla ympäristöministeriö katsoo, että ympäristöjärjestöjen valitus pitäisi ensisijaisesti jättää tutkimatta, koska se kohdistuu ilmastovuosikertomukseen, joka ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Edelleen ympäristöministeriö katsoo, että valittajilla ei myöskään ole voimassa olevan lain nojalla valitusoikeutta. Toissijaisesti, mikäli valitus kuitenkin tutkitaan, se tulisi hylätä, koska valtioneuvoston vuoden 2022 ilmastovuosikertomus täyttää kaikki sille laissa asetetut sisällölliset vaatimukset.

Osastopäällikkö

Leena Ylä-Mononen

Ympäristöneuvos

Magnus Cederlöf

Jakelu

Korkein hallinto-oikeus

**VN/2046/2023-YM-2**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Cederlöf Jan-Magnus 91176129E

2023-02-17

Ylä-Mononen Leena 91200170Y

2023-02-17