



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään

Selvitys Vanhasen II hallituksen  
tulevaisuusselontekoa varten



Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja  
alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta  
Suomen oikeusjärjestelmään

Selvitys Vanhasen II hallituksen  
tulevaisuusselontekoa varten



**Julkaisija**  
**VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILULEHTI**  
**8.8.2008**

**Tekijät**  
OTT Robert Utter

**Julkaisun laji**  
Ilmasto- ja energiapolittisen  
tulevaisuusselonteon taustajulkaisu

**Toimeksiantaja**  
Valtioneuvoston kanslia

**Diaarinumero**  
Dnro: 82/23/2008

**Julkaisun nimi**

Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään  
Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten

**Tiivistelmä**

Selvityksessä kuvataan Ison-Britannian ilmastolakiehdotus ja arvioidaan sen mahdollista soveltuvuutta Suomen oikeusjärjestelmään.

Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksessa asetetaan määrälliset päästövähennystavoitteet ja säädetään valtuuksista ottaa käyttöön ohjauskeinoja tavoitteiden toteuttamiseksi. Määrälliset päästövähennystavoitteet voidaan jakaa pitkän aikavälin ja lyhyen aikavälin tavoitteisiin. Pitkän aikavälin tavoite ulottuu vuoteen 2050, johon mennessä Ison-Britannian nettopäästöjen tulisi vähentyä 60 %. Lisäksi ilmastolakiehdotuksessa on asetettu vuotta 2020 koskeva 26–32 % päästövähennystavoite. Pidemmän aikavälin tavoite puretaan lyhyemmän aikavälin tavoitteiksi viisivuotisissa hiilibudjeteissa. Ohjauskeinojen käyttöönoton toimintamalli perustuu pitkälti lainsäädäntövallan delegoinnille.

Tekijä arvioi, että Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksen pääpiirteet on juridisesta näkökulmasta mahdollista toteuttaa myös Suomen oikeusjärjestelmässä. Eroavaisuudet esimerkiksi selonteossa tai strategiassa asetettuun päästövähennystavoitteeseen olisivat siis osittain muodolliset. Selvityksessä pohditaan mm. yksipuolisiin pitkän tähtäimen tavoitteisiin liittyvää problematiikka ja menettelyjä valtuussäännöksiä täsmentävien normien säätämisestä ja ohjauskeinojen käyttöönotosta. Ohjauskeinojen valinta on pitkälti juridisen argumentaation ulkopuolella, mutta ohjauskeinoista koostuvan järjestelmän on täytettävä tietyt oikeuden sille asettamat reunaehdot. Suomen oikeusjärjestelmään eivät ilmastolakiehdotuksen varsin laajamittaiset lainsäädäntövallan delegointisäädökset sellaisinaan sovi.

**Avainsanat**

tulevaisuusselonteko, ilmastolaki, hiilibudjetit, ohjauskeinot

**Julkaisusarjan nimi ja numero**

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2008

**ISSN**

0782-6028

**ISBN (painettu)**

978-952-5631-83-8

**Kokonaissivumäärä**

58

**Kieli**

Suomi

**Luottamuksellisuus**

Julkinen

**ISBN (PDF)**

978-952-5631-84-5

**Kustantaja**

Valtioneuvoston kanslia  
Julkaisu PDF:nä: [www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)  
Lisätietoja: [julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

**Taitto**

Valtioneuvoston kanslia/PAY

**Julkaisun välitys**

Yliopistopaino, Helsinki  
[www.yliopistopaino.fi/kirjamyynni](http://www.yliopistopaino.fi/kirjamyynni)  
Tilaukset: [books@yliopistopaino.fi](mailto:books@yliopistopaino.fi)

**Painopaikka**

Yliopistopaino, Helsinki, 2008

Utgivare  
STATSRÅDETS KANSLI

PRESENTATIONSBLAD  
8.8.2008

**Författare**  
Robert Utter, jur. dr.

**Typ av publikation**  
Bakgrundspublikation till framtidsredogörelsen  
om energi- och klimatpolitiken

**Uppdragsgivare**  
Statsrådets kansli

**Diarienummer**  
Dnr: 82/23/2008

**Publikationens namn**

Rapport om Storbritanniens förslag till lag om klimatförändringen och en preliminär bedömning av hur ett motsvarande regelverk lämpar sig för det finska rättssystemet  
Redogörelse för Vanhanens andra regerings framtidsredogörelse

**Referat**

I rapporten beskrivs Storbritanniens förslag till lag om klimatförändringen och görs en bedömning av hur regelverket eventuellt lämpar sig för det finska rättssystemet.

I det brittiska lagförslaget ställs det kvantitativa mål för minskningen av utsläpp och ingår det bestämmelser om behörighet att ta i bruk styrmedel för att nå dessa mål. De kvantitativa målen för minskningen av utsläpp kan delas in i långsiktiga och kortsiktiga mål. Det långsiktiga målet sträcker sig fram till 2050, då Storbritanniens nettoutsläpp ska ha minskat med 60 procent. Dessutom ingår ett mål om att minska utsläppen med 26–32 procent fram till 2020 i lagförslaget. Målet på längre sikt delas upp i kortsiktigare mål i femåriga kolbudgetar. Handlingsmodellen för ibruktagandet av styrmedel baserar sig i hög grad på delegering av lagstiftningsbehörigheten.

Författaren bedömer att det ur juridisk synvinkel är möjligt att genomföra huvuddragen i det brittiska lagförslaget även i det finska rättssystemet. Skillnaderna i förhållande till ett mål för minskningen av utsläpp som ställs i t.ex. en redogörelse eller en strategi är således delvis formella. I rapporten diskuteras bl.a. den problematik som hänger samman med ensidiga långsiktiga mål och metoder för att skapa normer för precisering av bemyndiganden och för att ta i bruk styrmedel. Valet av styrmedel sker till stor del utanför den juridiska argumentationen, men det system som styrmedlen bildar måste uppfylla vissa yttre villkor som rätten ställer på det. De rätt omfattande bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörigheten som finns i lagförslaget lämpar sig inte som sådana för det finska rättssystemet.

**Nyckelord**

framtidsredogörelsen, lag om klimatförändringen, styrmedel

**Publikationsseriens namn och nummer**  
Statsrådets kanslis publikationsserie 16/2008

**ISSN**  
0782-6028

**ISBN (tryck)**  
978-952-5631-83-8

**Sidantal**  
58

**Språk**  
Finska

**Sekretessgrad**  
Offentlig

**ISBN (PDF)**  
978-952-5631-84-5

**Förläggare**

Statsrådets kansli  
Publikationen som PDF: [www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)  
Ytterligare information: [julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

**Layout**

Statsrådets kansli/enheten för politikanalys

**Distribution och försäljning**

Universitetstryckeriet, Helsingfors  
[www.yliopistopaino.fi/kirjamyynni](http://www.yliopistopaino.fi/kirjamyynni)  
Beställningar: [books@yliopistopaino.fi](mailto:books@yliopistopaino.fi)

**Tryckort**

Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2008

# Sisällys

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ESIPUHE .....                                                                          | 7  |
| YHTEENVETO .....                                                                       | 8  |
| 1 SELVITYKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET .....                                               | 12 |
| 2 ILMASTOLAKIEHDOTUKSEN PÄÄSISÄLTÖ .....                                               | 12 |
| 3 ISON-BRITANNIAN VALTIOSÄÄNTÖ .....                                                   | 14 |
| 4 ILMASTONMUUTOS OIKEUDELLISENA ONGELMANA .....                                        | 16 |
| 5 ILMASTOLAKIEHDOTUKSEN PÄÄKOHDAT SUOMEN NÄKÖKULMASTA .....                            | 18 |
| 5.1 Yksipuolinen toiminta ilmastomuutoksen torjunnassa .....                           | 18 |
| 5.2 Määrällinen pitkän aikavälin päästövähennysvelvoite kansallisessa oikeudessa ..... | 19 |
| 5.2.1 Pitkän aikavälin velvoitteen tarve .....                                         | 19 |
| 5.2.2 Vahvistaminen laissa tai määrittelemine muualla .....                            | 19 |
| 5.2.3 Pitkän aikavälin tavoitteen toteuttamisesta .....                                | 20 |
| 5.3 Ilmastolakiehdotuksen joustavuus .....                                             | 23 |
| 5.3.1 Ilmastolakiehdotuksen lähtökohtainen yhteensopimattomuus Suomeen .....           | 23 |
| 5.3.2 Perustuslaista ja säädäntövallan delegoinnin rajoista .....                      | 24 |
| LÄHTEET .....                                                                          | 29 |
| LIITE Ison-Britannian ilmastolakiehdotus .....                                         | 32 |
| 1 Sitovat tavoitteet .....                                                             | 32 |
| Vähennystavoitteet .....                                                               | 32 |
| Vähennystavoitteen kattamat kasvihuonekaasut .....                                     | 34 |
| Kansainvälisen ilmailun ja kansainvälisen merenkulun päästöt .....                     | 35 |
| Keskustelu tavoitteista .....                                                          | 35 |
| 2 Hiilibudjetointi .....                                                               | 36 |
| Lyhyemmän aikavälin tavoitteet .....                                                   | 36 |
| Hiilibudjetin säätäminen .....                                                         | 37 |
| Hiilibudjetoinnin yhteydessä huomioitavat seikat .....                                 | 37 |
| Hiilibudjetoinnin saavuttamista koskeva ennakkoraportointi .....                       | 38 |
| Hiilibudjettikausien välinen jousto .....                                              | 38 |
| Hiilibudjetin ja hiilibudjettikauden muuttaminen .....                                 | 39 |
| Keskustelu hiilibudjetoinnista .....                                                   | 40 |
| 3 Ilmastomuutoskomitea .....                                                           | 41 |
| Kokoonpano ja hallinto .....                                                           | 41 |
| Neuvonantotehtävät .....                                                               | 42 |
| Raportointi .....                                                                      | 42 |
| Muu neuvonanto .....                                                                   | 43 |
| Keskustelu ilmatonmuutoskomiteasta .....                                               | 43 |

|   |                                                                                            |    |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4 | Päästökauppa ja muut markkinamekanismit.....                                               | 44 |
|   | Päästökauppa.....                                                                          | 44 |
|   | Muita mekanismeja .....                                                                    | 45 |
|   | Keskustelu markkinamekanismeista .....                                                     | 45 |
| 5 | Ilmastonmuutoksen vaikutukset ja niihin sopeutuminen .....                                 | 45 |
|   | Keskustelu sopeutumisesta.....                                                             | 46 |
| 6 | Tulosten tarkistus – Raportointivelvollisuudet .....                                       | 46 |
|   | Vuosiraportointi .....                                                                     | 46 |
|   | Budjettikausittainen raportointi.....                                                      | 47 |
|   | Vuoden 2050 tavoitetta koskeva loppuraportti .....                                         | 48 |
| 7 | Valvontamekanismit kevennetyille muuttamiselle ja alemmanasteiselle<br>norminannolle ..... | 49 |
|   | Parlamentaarinen kontrolli.....                                                            | 49 |
|   | Kuulemismenettely .....                                                                    | 52 |



# ESIPUHE

Ison-Britannian hallitus antoi vuonna 2007 parlamentille lakiesityksen, joka herätti kansainvälistä huomiota. Ehdotetulla ilmastolailla (Climate Change Bill) asetettaisiin kansalliset keskipitkän ja pitkän aikavälin päästötavoitteet sekä niiden mukaiset viisivuotiset hiilibudjetit ensimmäistä kertaa lain tasolla.

Osittain Ison-Britannian esimerkin innoittamana erilaisia ilmastolakeja on alettu harkita muissakin maissa. Esimerkiksi Kanadan parlamentin alahuone on hyväksynyt lain, joka velvoittaisi 25 prosentin päästövähennyksiin vuoteen 2020 ja 80 prosentin vähennyksiin vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasosta. Itävallassa ympäristöministeriö on esittänyt lakia, joka jakaisi päästövähennykset sektoreittain ja alueellisesti.

Tämä OTT Robert Utterin selvitys arvioi Ison-Britannian mallin mukaisen ilmastolain soveltuvuutta suomalaiseen oikeusjärjestelmään. Se osoittaa, ettei lakia voitaisi säätää samanlaisena maiden järjestelmien merkittävien erojen takia. Ilmastolain säätämiselle Suomen oloihin sovelletussa muodossa ei kuitenkaan selvityksen mukaan ole ylitsepääsemättömiä juridisia esteitä.

Selvityksen tuloksia hyödynnetään soveltuvien osien tulevaisuusselonteon valmistelussa arvioitaessa erilaisia tapoja edistää siirtymää kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. Selonteko linjaa ilmasto- ja energiapolitiikkaa vuosisadan puoliväliin asti ja yli, kattaa ilmastomuutoksen torjunnan lisäksi sen vaikutuksiin sopeutumisen sekä tarkastelee Suomen lisäksi globaalia toimintaympäristöä.

Ilmastolailla voidaan nähdä sekä etuja että haittoja. Niiden punnitseminen on poliittisen päätöksenteon tehtävä. Kiitämme Robert Utteria perustyöstä, joka auttaa taustoittamaan ilmastolaista käytävää julkista keskustelua ja tukee poliittista arviointia.

Elokuussa 2008

Oras Tynkkynen  
ilmastopoliittinen asiantuntija  
valtioneuvoston kanslia

## YHTEENVETO

Ilmastomuutoksen torjumiseksi ja sen seurauksiin varautumiseksi on Isossa-Britanniassa<sup>1</sup> esitelty ehdotus ilmastolaiksi (Climate Change Bill). Lakiehdotuksessa asetetaan pitkän aikavälin tavoitteet toimille, joilla vähennetään Ison-Britannian kasvihuonekaasupäästöjä. Brittien ehdotus on urauurtava, koska siinä määritellään kansallisesti sitovat pitkän aikavälin päästövähennystavoitteet jo ennen kansainvälisen ilmastopolitiikan vastaavien tavoitteiden linjaamista.

Kirjaamalla tavoitteet lain muotoon haluttaneen Ison-Britannian ilmastopoliittisille pyrkimyksille luoda vaalikausien yli ulottuvaa pitkäjänteisyyttä. Pitkän aikavälin tavoitteiden uskottavuus esimerkiksi elinkeinoelämän, teollisuuden ja kuluttajien keskuudessa saattaa myös vahvistua. Luottamus esitettyihin päästövähennystavoitteisiin sitoutumiseen on erityisen tärkeää pidemmän aikavälin investointipäätöksiä tehtäessä. Ilmastolakiehdotuksesta käy myös ilmi Ison-Britannian halu toimia esimerkkinä kansainvälisessä ilmastopolitiikassa.

Ilmastolakiehdotuksen valmistelun osana järjestettiin kansalaiskysely. Ilmastolakiehdotus ja kyselylomake julkaistiin internetissä. Kyselylomakkeessa esitettiin kaksikymmentä lakiesityksen olennaisiin kohtiin keskittyvää kysymystä. Lakiesityksen muitakin osia sai kommentoida. Hallitus esitti kommenttinsa ja vastauksensa kyselyn tuloksiin samalla kun se esitteli ilmastolakiehdotuksen parlamentille<sup>2</sup> marraskuussa 2007.<sup>3</sup>

Ison-Britannian ilmastolakiehdotus koostuu karkeasti ottaen kahdesta osasta. Ehdotuksessa asetetaan määrälliset päästövähennystavoitteet sekä säädetään valtuuksista tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavien ohjauskeinojen osalta. Määrälliset päästövähennystavoitteet voidaan jakaa pitkän aikavälin ja lyhyen aikavälin tavoitteisiin. Pitkän aikavälin tavoite ulottuu vuoteen 2050, mihin mennessä Ison-Britannian nettopäästöjen tulisi vähentyä 60 %. Lisäksi ilmastolakiehdotuksessa on asetettu vuotta 2020 koskeva 26–32 %:n päästövähennystavoite. Asetetut tavoitteet ovat sitovia, mutta niiden saavuttamatta jättämisestä ei ole säädetty suoranaisia oikeudellisia sanktioita. Mikäli tavoitteita ei saavuteta, poliittisen vastuun kantanee viime kädessä hallitus tai joku sen jäsenistä. Pidemmän aikavälin tavoite on purettu lyhyemmän aikavälin tavoitteisiin viisivuotisissa hiilibudjeteissa. Hiilibudjettien avulla määritetään päästövähennysten suunta kohti yllä mainittuja tavoitteita.

---

<sup>1</sup> Tässä selvityksessä käytetään yleiskielistä ilmaisua Iso-Britannia, vaikka tarkalleen ottaen kyseessä on Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta.

<sup>2</sup> Parlamentilla tarkoitetaan tässä selvityksessä Ison-Britannian parlamenttia, eli Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (myös UK Parliament).

<sup>3</sup> Ks. lähemmin <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7225/7225.pdf> (24.3.2008)

Tavoitteiden saavuttamiseksi on ilmastolakiehdotuksessa luotu perusteet etenkin taloudellisten ohjauskeinojen käyttöönotolle. Ohjauskeinojen käyttöönottoa koskeva toimintamalli perustuu pitkälti lainsäädäntövallan delegointiin. Tarpeelliseksi katsotut ohjauskeinot voidaan ilmastolakiehdotuksen asettamissa rajoissa ottaa käyttöön alemmanasteisella norminannolla. Vasta ohjauskeinojen avulla päästövähennystavoitteet konkretisoituvat ja kohdistuvat itse päästölähteisiin.

Tarkasteltaessa ilmastolakiehdotuksen potentiaalista soveltuvuutta Suomen oikeusjärjestelmään on syytä kiinnittää huomiota lakiehdotuksen pääsisältöön, eli yksipuolisten sitovien pitkän tähtäimen tavoitteiden asettamiseen ja ohjauskeinojen käyttöönottoon. Alustavasti voidaan todeta, että ilmastolakiehdotuksen pääelementit ovat meille suomalaisille tietyiltä osin vieraita. Bilateraaliset tai multilateraaliset ratkaisut ovat perinteisesti vastanneet rajat ylittäviin tai globaaleihin ympäristöongelmiin yksipuolisen toiminnan sijaan. Kansalliset tavoitteet on lain sijaan kirjattu selontekoihin tai strategioihin. Suomalaisittain asiaa tarkasteltaessa herää myös kysymys siitä, mitä merkitystä yksipuolisella laintasoisella tavoitteella voisi olla ja mitä haittoja tai hyötyjä tästä voisi seurata.

Yksipuolisiin pitkän tähtäimen tavoitteisiin liittyvä problematiikka lienee tietyssä mielessä enemmän poliittinen kuin juridinen kysymys. On itsestään selvää, että Suomi on valtiona velvollinen noudattamaan EU-oikeutta ja täyttämään kansainväliset velvoitteensa, mikä on syytä tiedostaa yksipuolisia toimia harkittaessa. Tulevaisuudessa mahdollisesti hämmöttävät kansainväliset sopimukset ja EU:n sääntely eivät välttämättä olisi yhteensopivia aikaisemmin toteutetun yksipuolisen toiminnan kanssa.

Lähtökohtaisesti kansallinen määrällinen päästövähennystavoite voitaneen vahvistaa laintasoisessa normissa. Käytännön vaikutukset yksittäiseen päästölähteeseen kohdistuvaan velvollisuuteen tapahtuisivat ohjauskeinojen kautta. Erot esimerkiksi selonteossa tai strategiassa asetettuun päästövähennystavoitteeseen olisivat siis osittain muodolliset. Laissa vahvistettu tavoite on normatiiviselta luonteeltaan erilainen kuin selonteossa tai strategiassa asetettu tavoite. Yhtäläisyyksiäkin löytyy. Molemmissa tapauksissa jouduttaisiin ratkaisemaan miten vahvistettuun tai asetettuun tavoitteeseen käytännössä päästäisiin. Tämä tapahtuisi erilaisia ohjauskeinoja käyttämällä. Tässä yhteydessä laissa vahvistetusta tavoitteesta voisi olla hyötyä sen normatiivisen painoarvon myötä. Tässä esitetyt mahdollisuudet eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia. Mikään ei kuitenkaan estäne molempien lähestymistapojen käyttämistä rinnakkain. Päästövähennystavoite voidaan sekä määritellä esimerkiksi selonteossa että vahvistaa laissa. Ristiriitaisuuksia tulisi luonnollisesti tällaisessa tapauksessa välttää.

Kansallisen määrällisen päästövähennystavoitteen määrittelemisen erillään kansainvälisestä ilmastopolitiikasta tai Euroopan unionin ilmastopolitiikasta herättää myös kysymyksiä. Aikana, jolloin kansainvälisen ja EU:n ilmastopolitiikan suun-

taviivat ovat vielä muotoutumassa, voinee yksipuolisessa kansallisessa vastuunotossa nähdä eräänlaista johtaja-aseman tavoittelua tai voimakasta tahdonosoitusta. Yksipuoliseen kansalliseen toimintaan liittyviä mahdollisia ongelmia ei pidä kuitenkaan aliarvioida. Kauaskantoisten, tavoitteen saavuttamisen kannalta tärkeiden keinojen toimeenpanon suhteen tulisi lähtökohtaisesti suhtautua varovaisesti silloin kun toimitaan yksipuolisesti. Kansainvälisen ilmastopolitiikan tuomiin muutospaineisiin ja -vaatimuksiin saattaa olla turhauttavaa sopeutua, mikäli tuoreet ja laajamittaiset kansalliset toimenpiteet joudutaan saman tien uusimaan. Kansainvälinen ja EU:n ilmastopolitiikka voi myös suoraan tai epäsuorasti rajoittaa kansallista toimintavapautta. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksen sisältämä ajatus hiilibudjetoinnista. Hiilibudjetointiin liittyvä kansallinen liikkumavara voi kaventua nopeastikin, mikäli ylikansallinen sääntely tai kansainväliset sopimukset sisältävät myös hiilibudjetin kaltaisia lyhyen aikavälin tavoitteita. Tämä ei välttämättä kuitenkaan vähennä hiilibudjetoinnin käyttökelpoisuutta. Hiilibudjetista päätettäessä olisi vain huomioitava myös kansainvälisten sopimusten ja ylikansallisen sääntelyn asettamat vaatimukset.

Päästövähennystavoitteiden saavuttaminen edellyttää päästölähteisiin ja nieluihin kohdistuvia ohjauskeinoja. Kansallinen määrällinen päästövähennystavoite pitää tarkemmalla sääntelyllä kohdistaa eri päästölähteisiin ja nieluihin. Laki ehdotus sisältää valtuussäännöksiä täydentävien normien säätämisestä ja ohjauskeinojen käyttöön otosta. Ison-Britannian ja Suomen valtiosääntöoikeudellisista eroista johtuen ei ilmastolakiehdotuksen valtuusmääräyksiä voida siirtää sellaisinaan Suomen järjestelmään. Vastaavan mallin käyttäminen Suomen oikeusjärjestelmässä on perustuttava Suomen valtiosääntöoikeuteen ja oltava sen mukaista. Lainsäädäntövallan delegointi Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksen mukaisessa laajuudessa ei liene meillä mahdollista.

Suomen perustuslain mukaan voidaan laissa säädetyin valtuuden nojalla antaa asetuksia. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on kuitenkin säädettävä lailla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lain tasoisella sääntelyllä tulisi säätää ohjauskeinojen rungosta, sillä oletettavaa on, että useassa tapauksessa ohjauskeinot kohdistuisivat yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Valtuuden osalta voidaan todeta, että sen tulee olla tarkkarajainen ja täsmällinen. Näiden kahden kriteerin täyttymistä on arvioitava tapauskohtaisesti. Tilanteesta riippuen jouduttaisiin arvioimaan milloin ja missä laajuudessa voidaan operoida asetuksenantovaltuuksin. Silloin kun esimerkiksi ohjauskeinoista ja niiden käytöstä ei voitaisi määritellä tarpeeksi tarkkarajaista ja täsmällistä valtuutusta, olisi asiasta näin ollen säädettävä laissa.

Nähdäkseni Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksen pääpiirteet ovat juridisesti toteutettavissa myös Suomen oikeusjärjestelmässä. Kansallisen pitkän aikavälin päätavoitteen vahvistamiselle laissa ei ole olemassa suoranaista oikeudellista

estettä. Yksipuolisesti vahvistettava tavoite on sinänsä myös oikeudellisesti mahdollinen toteuttaa, mutta tällöin on erityisesti tiedostettava kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden mukanaan tuoma potentiaalinen muutospaine jo vahvistettuun tavoitteeseen. Lailla vahvistettava kansallinen pitkän aikavälin pää-tavoite ei itsessään voi johtaa välittömiin velvollisuuksiin suhteessa yksittäiseen tahoon. Pitkän aikavälin tavoite on toteuttamisen kannalta liian abstrakti. Kansalisen pitkän aikavälin päätavoitteen toteuttamiseen liittyvät haasteet on ratkais-tava kohdistamalla ohjauskeinoja eri päästölähteisiin ja -nieluihin.

Ohjauskeinojen valinta jää suurelta osin juridisen argumentaation ulkopuolelle, mutta ohjauskeinoista koostuvan järjestelmän on täytettävä tietyt oikeuden sille asettamat reunaehdot. Suomen oikeusjärjestelmään eivät ilmastolakiehdotuksen varsin laajamittaiset lainsäädäntövallan delegointisäädökset sellaisinaan sovi. Suomessa jouduttaisiin Isoa-Britanniaa useammin turvautumaan laintasoiisiin säännöksiin, jolloin osa ilmastolakiehdotuksen joustavuudesta ja reagoitiherk-kydestä menetettäisiin, mutta toisaalta taas säilytettäisiin laajempi parlamen-taarinen päätöksentekovalta ja mahdollisesti edistettäisiin asioiden perusteellista valmistelua.

# 1 SELVITYKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET

Tämän selvityksen tarkoituksena on kuvata Ison-Britannian ilmastolakiehdotusta ja arvioida vastaavan sääntelyn soveltuvuutta Suomeen. Selvityksessä käydään läpi ilmastolakiehdotuksen laajempien suuntaviivojen ja periaatteellisten kysymysten soveltuvuutta Suomen oikeusjärjestelmään. Lisäksi selvityksessä esitellään ilmastolakiehdotuksen pääpiirteet. Selvityksen tarkoituksena ei ole esittää luonnosta tai vastaavaa hahmotelmaa ilmastolakiehdotusta myötäilevän sääntelyn mahdollisesta sisällöstä Suomessa. Selvitys on valtioneuvoston ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon taustaraportti.

## 2 ILMASTOLAKIEHDOTUKSEN PÄÄSISÄLTÖ

Ilmastolakiehdotus sisältää karkeasti ottaen kaksi pääasiallista lähtökohtaa. Siinä asetetaan sitova, vuoteen 2050 ulottuva vähennystavoite, joka puretaan lyhyemmän aikavälin tavoitteisiin niin kutsutun hiilibudjetoinnin avulla. Ehdotuksessa säädetään myös toimivallasta käynnistää erilaisia, lähinnä taloudellisia, oikeuskeinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden ohella ilmastolakiehdotukseen sisältyy lukuisia muita asioita, mm. ehdotus erityisen asiantuntijaelimen, ilmastomuutoskomitean, perustamisesta. Tässä selvityksessä on huomioitu Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksen sisältö sellaisena kuin se on esitelty parlamentin ylähuoneessa, House of Lordsissa, 14. marraskuuta 2007.<sup>4</sup> Lakiehdotuksen nimi on Climate Change Bill (jäljempänä ilmastolakiehdotus tai CCB), joka hyväksyttyinä ja vahvistettuna tulee kulkemaan nimellä Climate Change Act. Selvityksessä viitataan ilmastolakiehdotukseen siinä muodossa kuin se yllä mainittuna ajankohtana oli, ellei toisin mainita.

Ilmastolakiehdotuksessa on määritelty sitova tavoite leikata Ison-Britannian nettopäästöjä suhteessa vuoden 1990 perustason. Nettopäästöt muodostuvat tietyn kasvihuonekaasun osalta kyseisen kaasun päästöjen ja nielujen välisestä erotuksesta.<sup>5</sup> Vuoteen 2020 mennessä leikkauksen tulisi olla suuruusluokaltaan

---

<sup>4</sup> Ks. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldbills/009/2008009.pdf> (27.2.2008) sekä myös <http://services.parliament.uk/bills/2007-08/climatechange1.html> (27.2.2008) lainsäädäntöhankkeen etenemisestä. Muutosehdotuksia ilmastolakiehdotukseen on jo esitetty. Ks. näistä lähemmin <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/legislation/pdf/govt-amendment-package.pdf> (24.3.2008). Alkuperäisenä tarkoituksena oli, että ilmastolakiehdotus hyväksyttäisiin laiksi keväällä 2008, mutta heinäkuussa 2008 lakiehdotus oli vielä parlamentin alahuoneen käsittelyssä.

<sup>5</sup> CCB § 24.

26–32 % ja vuoteen 2050 mennessä vähintään 60 %.<sup>6</sup> Ilmastolakiehdotuksen mukaan vähennysvelvoite koskisi, ainakin toistaiseksi, vain hiilidioksidia.<sup>7</sup>

Varsinaisten päätavoitteiden lisäksi halutaan purkaa päästövähennysvelvoitteet lyhyemmän aikavälin tavoitteisiin. Näiden tavoitteiden asettaminen on ilmastolakiehdotuksessa päätetty toteuttaa viisivuotuisilla hiilibudjeteilla.<sup>8</sup> Hiilibudjeteista säädettyä on huomioitava vuotta 2050 koskeva tavoite. Kunkin hiilibudjetin tulee tähdätä vuoden 2050 tavoitteen saavuttamiseen.<sup>9</sup> Lisäksi hiilibudjetti on asetettava niin, että vuotta 2020 koskeva tavoitehaarukka on saavutettavissa.<sup>10</sup> Kansainvälistä ja Euroopan unionin sääntelykehikkoa ei myöskään ole unohdettu. Hiilibudjetin tulee olla sopusoinnussa myös Euroopan unionin ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.<sup>11</sup>

Vastuu niin vuotta 2050 koskevan päätavoitteen saavuttamisesta<sup>12</sup> kuin yksittäisten hiilibudjettien raameissa pysymisestä<sup>13</sup> on ministerillä. Hän on velvollinen esittämään parlamentille vuosiraportin,<sup>14</sup> budjettikauden päätösraportin<sup>15</sup> sekä loppuraportin vuotta 2050 koskien.<sup>16</sup>

Ilmastolakiehdotuksen mukaan samanaikaisesti tulisi olla voimassa kolme viisivuotista hiilibudjettia. Näin päästöjen vähentämiselle olisi noin viidentoista vuoden suuntaperspektiivi. Hiilibudjetointi asettaa ja määrittelee lyhyen ja keskipitkän aikavälin päästövähennystavoitteet, joita ohjaa vuoden 2020 välitavoite ja vuoden 2050 päätavoite. Hiilibudjetissa määritellään päästövähennysten suunta, eli trendi, jota noudattamalla päästään varsinaiseen päätavoitteeseen, olkoon se kuinka ankara tahansa. Hiilibudjetti sinällään ei johda todellisiin päästövähennyksiin, vaan ne on toteutettava erilaisin ohjauskeinoin. Hiilibudjetti on vain suunnitelma, jonka rajoja noudattamalla saavutetaan varsinainen päätavoite.<sup>17</sup> Mikäli myöhemmässä vaiheessa huomataan, että budjetin raameissa ei tulla pysymään, on tilanteeseen reagoitava ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Seuraava kysymys onkin, miten asetettuihin päästövähennyksiin aiotaan päästä.

---

<sup>6</sup> CCB § 1(1).

<sup>7</sup> CCB § 19(1).

<sup>8</sup> CCB § 4(1).

<sup>9</sup> CCB § 8(2)(a).

<sup>10</sup> CCB § 8(2)(b).

<sup>11</sup> CCB § 8(2).

<sup>12</sup> CCB § 1(1).

<sup>13</sup> CCB § 4(1)(b).

<sup>14</sup> CCB § 12(1).

<sup>15</sup> CCB § 14(1) ja (9).

<sup>16</sup> CCB § 15(7).

<sup>17</sup> Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksessa on esitetty perustettavaksi viisivuotiset hiilibudjetit. Mikäli Euroopan unionin piirissä päädytään ratkaisuun, jonka mukaan ”päästötrendin” tulisi vuositasolla olla laskeva, vähentäisi tämä huomattavasti hiilibudjetoinnin liikkumavaraa.

Ilmastolakiehdotus suosittaa taloudellisia ohjauskeinoja, eritoten päästökauppaa. Päästökaupalla ilmastolakiehdotuksessa tarkoitetaan sekä markkinamekanismeja, joissa tietyille suoria tai epäsuoria päästöjä aiheuttaville tahoille asetetaan päästökatto,<sup>18</sup> että mekanismeja, jotka kannustavat suoria tai epäsuoria päästölähteitä vähentämään päästöjään tai lisäämään kasvihuonekaasujen hiilinieluja.<sup>19</sup> Taloudellisten ohjauskeinojen uskotaan olevan kustannustehokas tapa toteuttaa päästövähennyksiä siellä, missä se on halvinta.

Huomionarvoista on, ettei ilmastolakiehdotus sisällä velvollisuutta päästökaupan käyttöönotolle. Päästökauppajärjestelmän käyttöönotosta päätetään ministeritasolla ja päästökaupasta voidaan säätää asetuksella.<sup>20</sup> Vaikka päätäntävalta päästökaupan käyttöönotosta onkin delegoitu, ei itse päästökauppajärjestelmän muotoilussa ole delegoitu rajoittamatonta valtaa. Ilmastolakiehdotuksessa on säädetty päästökaupan reunaehdoista, eli siitä, mitä asetuksella voidaan säätää ja mistä asetuksella pitää säätää.<sup>21</sup>

Ilmastolakiehdotuksessa esitetään perustettavaksi itsenäinen, hallinnosta riippumaton ilmastonmuutoskomitea. Komitea koostuisi ilmastonmuutokseen erikoistuneista asiantuntijoista. Komitean päätehtävänä olisi nimenomaan asiantuntijaelimenä toimiminen. Asetettujen tavoitteiden tiukentamista sekä muiden kasvihuonekaasujen ja kansainvälisen ilmailun ja laivaliikenteen liittämistä vähennysvelvoitteiden piiriin tarkastellaan ilmastonmuutoskomitean neuvojen pohjalta.

### 3 ISON-BRITANNIAN VALTIOSÄÄNTÖ

Oikeutta voidaan hahmottaa monella tavalla.<sup>22</sup> Kansallinen oikeustraditio vaikuttaa vahvasti kansallisessa oikeusjärestyksessä. Tämä on syytä pitää mielessä pohdittaessa jonkin lainsäädännöllisen idean tai vaikutteen siirtämistä tietystä kansallisesta järjestelmästä toiseen. Oikeustraditioltaan Iso-Britannia ja Suomi ovat varsin kaukana toisistaan. Iso-Britannia on vahvasti common law -tradition

---

<sup>18</sup> CCB § 36(2)(a).

<sup>19</sup> CCB § 36(2)(b).

<sup>20</sup> CCB § 36(1). Päätöksenteko on kulloinkin päätösvalan omaavalla viranomaistaholla (Secretary of State, Scottish Ministers, Welsh Ministers tai Northern Ireland department).

<sup>21</sup> CCB § 38 ja Schedule 2.

<sup>22</sup> Yksi havainnollistava tapa on Tuorin esittämä malli, jossa oikeus jaetaan 1) oikeuden pintatasoon 2) oikeuskulttuuriin ja 3) oikeuden syvärakenteeseen. Pintataso on myrskyisä ja muutokset ovat jatkuvia ja ne tapahtuvat päivittäin. Oikeuskulttuuri heijastelee pintatason muutoksia, mutta muutokset oikeuskulttuurissa ovat hitaampia. Oikeuden syvärakenne on vakain ja vähiten altis muutoksille, mutta muutokset ovat mahdollisia. Ks. Tuori 2000b, s. 163–216. Ks. myös Kelsen 1960, s. 196–227, jossa oikeus hahmotetaan normihierarkkisen mallin pohjalta. Normihierarkian ydin piilee siinä, että normit ovat eritasoisia. Alemmalla tasolla oleva normi johtaa oikeutuksensa ylemmällä tasolla olevalta normilta. Alemman tasoinen normi ei saa olla ristiriidassa ylemmän tason normin kanssa.



piirissä. Suomi sen sijaan nojaa kontinentaaliseen tai skandinaaviseen traditioon.<sup>23</sup>

Valtiosääntö ja perustuslaki kulkevat käsitteinä käsi kädessä.<sup>24</sup> Suomen valtiosääntöoikeudellinen peruskivi on Suomen perustuslaki (731/1999). Ison-Britannian valtiosääntöoikeus ei lepää yhteen asiakirjaan kodifioidun perustuslain varassa, vaan se koostuu useasta elementistä, joista suuri osa on kylläkin kirjallisessa muodossa.<sup>25</sup> Valtiosääntöoikeudellisesti relevanttia ainesta on löydetävissä useammasta lähteestä, kirjoitetusta ja kirjoittamattomasta.<sup>26</sup>

Ison-Britannian valtiosääntö noudattaa ensikatsannon perusteella pääosin vallan kolmijakoa. Valta ei kuitenkaan ole puhtaasti jaettu ja sitä hämärtää osittain säädäntövallan delegointi.<sup>27</sup> Lisäksi Ison-Britannian valtiosäännön erikoispiirteinä ovat monet historiallista perua olevat erityispiirteet kuten monarkin rooli. Näiden piirteiden ymmärtämiseksi on huomioitava, että Ison-Britannian valtiosäännöllä on ikään kuin seremoniaalinen sekä tosiasiallinen puoli.<sup>28</sup>

Lainsäädäntövalta Isossa-Britanniassa on käytännössä parlamentilla (Parliament), joka koostuu ylähuoneesta (House of Lords) ja alahuoneesta (House of Commons).<sup>29</sup> Teoriassa parlamentti on monarkin lakeja säätävä elin. Teoriassa monarkki on osa parlamenttia ja vastaa parlamentin koolle kutsusta ja sen hajottamisesta. Käytännössä perustuslaillisen monarkian hengessä monarkin rooli on lähinnä seremoniaalinen. Isossa-Britanniassa lakiehdotuksesta (bill) tulee laki (act), mikäli se hyväksytään parlamentin molemmissa huoneissa ja mikäli monarkki vahvistaa lain (Royal Assent). Joissain tapauksissa ylähuoneen hyväksyntä ei ole tarpeen. Monarkki voisi teoriassa kieltäytyä vahvistamasta lakia, mutta käytännössä näin ei tapahdu.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> Ks. Zweigert – Kötz 1998, s. 180–285.

<sup>24</sup> Perustuslakia käytetään terminä ilmaisemaan kyseisen normatiivisen aineksen hierarkkista asemaa. Valtiosääntöoikeus taas on yläkäsite sille normatiiviselle ainekselle ja sisällölle, jolla säännellään etenkin yhtäältä kansalaisten keskinäisiä suhteita sekä heidän suhdettaan julkiseen valtaan ja toisaalta valtiolinten suhteita ja tehtäviä. Ks. Tuori 2000a, s. 15.

<sup>25</sup> Tietyn säännöksen kuuluminen valtiosääntöoikeuden piiriin ei määräydy säännöksen otsikon vaan sen sisällön perusteella. Näin ollen joskus keskusteluissa kuultava sanonta Ison-Britannian kirjoittamattomasta valtiosäännöstä tai perustuslaista on hieman harhaanjohtava. Parempi kuvaus olisi osittain kirjoittamaton ja kokonaan kodifioimaton. Ks. Barendt 1998, s. 32–34.

<sup>26</sup> Tärkeimmät oikeuslähteet ovat, parlamentin säätämät lait, Euroopan unionin lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset, common law ja konventiot. Konventioiden erityispiirre piilee siinä, ettei niiden täytäntöönpanolle ole olemassa varsinaista pakkokoneistoa. Niiden täytäntöönpano tapahtuu poliittisesta paineesta johtuen. Ks. konventioista lähemmin Marshall 1984, erityisesti s. 3–18. Ks. Keir 1961, passim, Ison-Britannian valtiosääntöoikeuden pitkistä historiallisista kehityksistä ja sen vaikutuksista.

<sup>27</sup> Barendt 1998, s. 14–17.

<sup>28</sup> "Dignified parts" ja "efficient parts" Bagehotin mukaan. Näiden osien erottelu ei ole mahdollista kaikkien yksityiskohtien osalta. Bagehot 1964, s. 59–61.

<sup>29</sup> Skotlannilla, Walesilla ja Pohjois-Irlannilla on lisäksi omat lainsäädäntöelimensä.

<sup>30</sup> Viimeksi näin on tapahtunut vuonna 1708, kun kuningatar Anne kieltäytyi vahvistamasta the Scottish Militia Bill'iä.

Ison-Britannian valtiosääntöä tarkasteltaessa on huomioitava meidän järjestelmästämme tutun normihierarkian puuttuminen. Oppi parlamentaarisesta suvereniteetista (parliamentary sovereignty) muodostaa Ison-Britannian valtiosääntöoikeuden selkärangan. Parlamentti on kansallisella tasolla ainoa ja suvereeni lakeja säätävä elin. Lyhykäisyydessään parlamentaarisen suvereniteetin ydin piilee siinä, ettei parlamentti ole sidottu aikaisempiin päätöksiinsä. Tämä tarkoittaa luonnollisesti myös sitä, ettei parlamentti voi edes omin päätöksin tehokkaasti velvoittaa itseään tulevaisuudessa. Ison-Britannian parlamentin säätämien lakien ”yläpuolella” ei ole Suomen perustuslakia vastaavaa velvoittavaa oikeussääntöä. Näin ollen Isossa-Britanniassa parlamentti voi muuttaa myös valtiosääntöä tai perustuslakia säätämällä asiasta lain.<sup>31</sup> Parlamentin säätämää lakia ei tuomioistuimessa voida kyseenalaistaa.<sup>32</sup> Enemmistöhallituksella on tiukahkon ryhmäkurin avulla näin ollen huomattava valta. Tätä valtaa rajoittavat tietyt syvälle juurtuneet periaatteet, kuten laillisuusperiaate (rule of law), sekä luonnollisesti myös reaali politiikka.

## 4 ILMASTONMUUTOS OIKEUDELLISENA ONGELMANA

Ilmastonmuutos on globaali ongelma. Kansallisia ratkaisuja pohdittaessa on mahdotonta sivuuttaa kansainvälistä sääntelykehystä. Yhdistyneiden Kansakuntien ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus<sup>33</sup> (ilmastosopimus) muodostaa tämän sääntelyn rungon. Toinen pääpilari on ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja<sup>34</sup> (Kioton pöytäkirja). Balin toimintasuunnitelmassa päämääräksi hyväksyttiin neuvottelutuloksen saavuttaminen pitkän aikavälin päästövähennystavoitteista maailmanlaajuisella

<sup>31</sup> Ks. Barendt 1998, s. 6, 26–27 ja 86–93, joka käyttää termiä parliamentary supremacy. Ks. myös Bagehot 1964, s. 219–220. Vrt. oikeustapaukseen *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195, kohdat 62–63, jossa indikoidaan tiettyä ajattelua, jossa jotkin normit voisivat sittenkin omata korkeamman statuksen kuin toiset. [<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2002/195.html> (15.3.2008)] Ison-Britannian jäsenyys Euroopan unionissa on myös omalta osaltaan mutkistanut oppia parlamentaarisesta suvereniteetista. Ks. esim. EY-tuomioistuimen ratkaisut *Van Gend en Loos* (Case 26/62) ja *Factortame I* (Case 213/89), joissa tuomioistuin vahvisti EU-oikeuden etusijan kansalliseen oikeuteen nähden.

<sup>32</sup> *Edinburgh and Dalkeith Railway v Wauchope* (1842) 8 Cl & Fin 710 [[http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKHL/1842/J12.html&query=title+\(+Edinburgh+\)+and+title+\(+Dalkeith+\)+and+title+\(+Railway+\)+and+title+\(+v+\)+and+title+\(+Wauchope+\)&method=boolean](http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKHL/1842/J12.html&query=title+(+Edinburgh+)+and+title+(+Dalkeith+)+and+title+(+Railway+)+and+title+(+v+)+and+title+(+Wauchope+)&method=boolean) (15.3.2008)]; sekä *Jackson and others v Attorney General* [2005] UKHL 56, erityisesti kohta 27 ja kohta 102 [[http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKHL/2005/56.html&query=title+\(+Jackson+\)+and+title+\(+others+\)+and+title+\(+v+\)+and+title+\(+Attorney+\)+and+title+\(+General+\)&method=boolean](http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKHL/2005/56.html&query=title+(+Jackson+)+and+title+(+others+)+and+title+(+v+)+and+title+(+Attorney+)+and+title+(+General+)&method=boolean) (15.3.2008)] Human Rights Act (1998) antaa poikkeuksellisesti tuomioistuimelle mahdollisuuden huomauttaa muun lainsäädännön yhteensopivuudesta Human Rights Actin kanssa. Tuomioistuimet vaikuttavat kuitenkin säädetyin lain ulkopuolella ja sen puitteissa.

Oikeuskäytäntöön perustuva common law on tärkeä osa Ison-Britannian oikeusjärjestelmää

<sup>33</sup> SopS 61/1994.

<sup>34</sup> SopS 13/2005.

tasolla vuonna 2009.<sup>35</sup> Suomen kannalta hyvinkin olennaista on myös Euroopan unionin sääntelyn kehityssuunta. EU:n päästökauppa<sup>36</sup> on toistaiseksi muodostanut EU-sääntelyn<sup>37</sup> selkärangan. Mittavia uudistuksia EU:n piirissä on kuitenkin jo näköpiirissä.<sup>38</sup> Suomen kansallinen sääntely, johon kansallinen päästövähennystavoite lukeutuisi, ei käytännössä voi sivuuttaa kansainvälisellä tai Euroopan unionin tasolla tapahtuvaa sääntelyä. Näistä johtuvat velvoitteet on täytettävä, jolloin kyseeseen voisi tulla näiden muuntaminen kansalliseksi sääntelyksi, joko sellaisenaan tai tiukennettuina.

Voimassa olevasta oikeudesta on löydettävissä kannanottoja, joissa lyödään lukkoon ne peruskriteerit, joiden tulisi täyttyä ympäristöasioiden osalta. Abstraktilla tasolla voidaan puhua asettamisnormista, joka asettaa oikeudellisessa mielessä ympäristön tilaa koskevat normatiiviset tavoitteet ja kriteerit. Ilmastonmuutoksen juridiikassa tulisi hahmotella asettamisnormin sisältö sekä seurausnormien kirjo. Normatiivista sääntelyä voidaan seurausnormien muodossa kohdistaa mielekkäällä tavalla ainoastaan sellaisiin seikkoihin, jotka ovat ihmisen kontrolloitavissa.

Ilmastositomuksen tavoitteena on ihmisen toiminnasta ilmastojärjestelmälle aiheutuvan vaarallisen häiriön estäminen.<sup>39</sup> Euroopan unionin tasolla kyseinen päämäärä on varsin usein kiteytetty hieman toisin sanoin, toteamalla, ettei maapallon keskilämpötila saisi nousta yli 2 °C teollista aikakautta edeltävästä tasosta.<sup>40</sup> Abstraktilla tasolla voidaan puhua ilmasto-oikeudellisesta asettamisnormista, jossa asetetaan oikeudellisessa mielessä ympäristön tilaa koskevat tavoitteet ja kriteerit. Mikäli nämä kriteerit eivät täyty, on kyseessä normin vastainen tilanne. Niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin sovitut ja säädetyt toimenpiteet, mukaan lukien päästövähennysvelvoitteet, ovat edellä kuvatun kaltaisen abstraktin tavoitteen pohjalta laadittuja seurausnormeja. Ne ovat työkaluja, joiden avul-

---

<sup>35</sup> Bali Action Plan, Decision -/CP.13.

<sup>36</sup> Dir. 2003/87/EY

<sup>37</sup> Euroopan unionin pilarirakenteen huomioon ottaen olisi täsmällisempää puhua EY:n sääntelystä ja EY-oikeudesta. Tässä selvityksessä tullaan kuitenkin käyttämään yleiskielessä vakiintuneempaa terminologiaa EU ja EU-oikeus.

<sup>38</sup> KOM(2008) 16 lopullinen, KOM(2008) 17 lopullinen, KOM(2008) 18 lopullinen ja KOM(2008) 19 lopullinen.

<sup>39</sup> Ilmastositimus, artikla 2: "[Ilmastositimuksen] tavoitteena on [...] saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiintuminen ilmakehässä sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä." Asettamisnormi sisältyy toiseen lauseeseen (vaarallinen häiriö ilmastojärjestelmässä) ja seurausnormi sisältyy ensimmäiseen lauseeseen (saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiintuminen ilmakehässä). Päästövähennystavoitteet ovat seurausnormin tarkentamista ja purkamista toteutettaviin toimiin. Seurausnormien toimivuus ja menestys punnitaan kuitenkin suhteessa asettamisnormin määrittämiin vaatimuksiin. Ks. Ilmastositimuksen 2. artiklan tulkinnasta esim. Yamin – Depledge 2004, s. 60–65.

<sup>40</sup> Ks. esim. KOM(2007) 2 lopullinen, s. 3–4 ja KOM(2008) 17 lopullinen, s. 2. Päämäärä voidaan tietenkin myös pyrkiä kiteyttämään ilmakehän kasvihuonekaasujen pitoisuuksien raja-arvoilla, ks. Barret 2005, s. 286–290. Pitoisuuksien raja-arvoon sekä keskilämpötilan kohoamisen raja-arvoon liittyy luonnollisesti hyvin paljon avoimia kysymyksiä.

la asettamisnormin säätämään tavoitteeseen yritetään päästä.<sup>41</sup> Menemättä sen tarkemmin yksityiskohtiin voidaan tässä yhteydessä kuitenkin mainita Kioton pöytäkirja, jonka perusteella tietyt valtiot ovat sitoutuneet vähentämään kasvi-huonekaasupäästöjään suhteessa aikaisempaan tasoon, sekä EU:n päästökauppa, jossa tietyille toimijoille asetetaan velvollisuus määrääjain luovuttaa päästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia. Ilmasto-oikeuden normimassaa tarkasteltaessa voi olla houkuttelevaa keskittyä sitoviin päästövähennysvelvoitteisiin. Ne ovat helposti hahmoteltavissa ja vieläpä riittävän konkreettisiakin.<sup>42</sup> Päästövähennysvelvoitteet ovat kuitenkin seurausnormeja yllä hahmotellun teoreettisen kehikon mukaisesti. Suomi on Kioton pöytäkirjan ratifioineena ja EU:n jäsenvaltiona sitoutunut näihin velvoitteisiin. Miten kansallinen päästövähennystavoite istuisi tähän yhtälöön?

## 5 ILMASTOLAKIEHDOTUKSEN PÄÄKOHDAT SUOMEN NÄKÖKULMASTA

### 5.1 Yksipuolinen toiminta ilmastonmuutoksen torjunnassa

Ison-Britannian ilmastolakiehdotukseen sisältyvä pitkän aikavälin vähennysvelvoite on mielenkiintoinen myös siksi, että se sisältää kansallisesti määritellyn velvoitteen suhteessa globaaliin ongelmaan kansainvälisen sopimuskehikon puuttumisesta huolimatta. Yksipuolisella toiminnalla on omat potentiaaliset ongelmansa, mutta myös mahdolliset hyötynsä.

Ongelmat tai riskit yksipuolisessa toiminnassa liittyvät lähinnä epävarmuuteen kansainvälisten sopimusneuvotteluiden tai Euroopan unionin lainsäädäntöprosessien lopputuloksista. Toistaiseksi ei ole absoluuttista varmuutta tulevan sääntelykehikon sisällöstä, tai edes sen toteutumisesta. Kyseiset ongelmat lienevät kuitenkin hallittavissa. Mikäli tuleva sääntelykehikko osoittautuisi yhteensovittamattomaksi, oltaisiin tilanteessa, jossa mitä ilmeisimmin jouduttaisiin modifioimaan omaa kansallista sääntelyä. Tulevan sääntelykehikon kiteytymiseen asti liikutaan tietystä mielessä epävarmassa tilassa, jolloin kansallinen yksipuolinen tavoite ei välttämättä itsessään takaa pitkän aikavälin tavoitteen myötä toivottua toimintavarmuutta eri intressitahoille.

Yksipuolisen pitkän aikavälin tavoitteen hyödyt piilevät ehkä enemmän eräänlaisessa poliittisen johtajuuden ja tahdon näyttäjän ominaisuudessa. On mahdollis-

---

<sup>41</sup> Ks. asettamisnormin ja seurausnormin muodostaman normatiivisen ympäristölaadun teoriasta lähemmin Utter 2007, erityisesti s. 27–58.

<sup>42</sup> Kansainvälisellä tasolla, esim. Kioton pöytäkirja, liite B sekä EU:n osalta neuvoston päätös 2002/358/EY ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti, liite II.

ta, että niillä halutaan osoittaa tietä kansainvälisissä neuvotteluissa sekä viestittää tietyille skeptisille tahoille, että ilmastonmuutoksen torjunnan suhteen ollaan tosissaan. Hyötyjä ei sinänsä pidä aliarvioida, vaikka ne vaikuttavat varsin epäkonkreettisilta. Ilmastoneuvottelut ovat erittäin herkässä tilassa ja vastaava selkeä yksipuolinen vastuunotto voi hyvinkin luoda tarvittavaa uskottavuutta ja luottamusta ilmastoneuvotteluihin.

## 5.2 Määrällinen pitkän aikavälin päästövähennysvelvoite kansallisessa oikeudessa

### 5.2.1 Pitkän aikavälin velvoitteen tarve

Ilmastonmuutoksen torjuntaan vaadittavat toimenpiteet edellyttävät huomattavia investointeja usealla sektorilla ja alalla. Monet näistä investoinneista on tehtävä pitkällä tähtäimellä; nyt tehtävät päätökset sitovat voimavaroja ja pääomaa pitkälle tulevaisuuteen. Tehtyjen päätösten purkaminen tai muuttaminen tulevaisuudessa voi olla varsin haasteellista ja luultavasti myös kustannustehotonta. Ilmastonmuutoksen torjuntaa edesauttavia ratkaisuja tehtäessä tulisi tulevaisuuden velvoitteista olla jo päätöksentekohetkellä mahdollisimman hyvät tiedot. Pitkän aikavälin tavoite, joka itsessään ei vielä välttämättä merkitse suoraa velvollisuutta suhteessa yksittäiseen toimijaan, tarjoaa kuitenkin tietyn varmuuden tulevien toimenpiteiden luonteesta ja laajuudesta.

Pitkän aikavälin tavoitteiden tai velvoitteiden tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä ei liene syvempää erimielisyyttä. Eri intressitahot ovat mitä todennäköisimmin tästä asiasta laajalti samaa mieltä. Se, missä muodossa ja mille tasolle kyseinen tavoite tai velvoite asetetaan, onkin sitten jo toinen kysymys.

### 5.2.2 Vahvistaminen laissa tai määrittelemine muualla

Kioto pöytäkirjaan kirjattu ja siitä johdettu päästövähennysvelvoite jättää Suomelle liikkumavaraa valita tavoitteen saavuttamisen kannalta sopivimmat oikeuskeinot ja päättää niiden kohdistamisesta. Euroopan unionin sääntely on tosin huomattavasti kaventanut tätä liikkumavaraa. Suomen kansallisista päästöistä huomattava osa on päästökauppadirektiivin sääntelyn piirissä. Tulevaa EU-sääntelykehikkoa on vaikea ennustaa, mutta vireillä olevan ehdotuksen mukaan päästökauppadirektiivin soveltamisalaa oltaisiin laajentamassa ja jäsenvaltioiden suoraa päätösvaltaa kaventamassa.<sup>43</sup> Näin ollen on syytä ottaa huomioon, että kaikkia päästöjä koskeva sääntely ei enää ole pelkästään kansallisten tahojen päätettävissä.

---

<sup>43</sup> Ks. esim. KOM(2008) 16 lopullinen, s. 4–5 ja 7–8, 23–27 ja 36–38.

Yllämainitut velvoitteet huomioon ottaen kansallinen päästövähennystavoite olisi kansainvälistä ja EU:n sääntelyä toimeenpanevaa, täydentävää tai vahvistavaa sääntelyä.<sup>44</sup> Näin ollen kansallinen päästövähennystavoite olisi itse asiassa eräänlainen numeraalisesti määritelty valtiotason seurausnormi. Suomessa ei vastaavaa säännöstä kansallisella tasolla ole tietääkseni säädetty, ellei Kioton pöytäkirjan voimaansaattamista koskevaa blankettilakia sellaiseksi katsota (383/2002).<sup>45</sup> Tämä voi olla yksi syy siihen, että kyseinen säännös saattaa tuntua oudolta tai vieraalta. Koska kyseessä on itse asiassa seurausnormi, siihen on vaikea perustellusti liittää puhtaasti tavoitteellista tai julistuksenomaista luonnetta.<sup>46</sup> Normatiivisesti olisi kyse päästörajan vahvistamisesta lainsäädännössä, eikä pelkästään lainsäädännön päämäärien kirjaamisesta itse lakiin. Tässä piileekin suurin ero laintasoisesti vahvistetun päästövähennystavoitteen ja selonteosta (tai vastaavasta asiakirjasta) ilmenevän päästövähennystavoitteen välillä. Molemmat voivat käytännössä olla yhtä tehokkaita ja johtaa samaan lopputulokseen, mutta ensiksi mainittu on luonteeltaan selkeästi normatiivinen.

### 5.2.3 Pitkän aikavälin tavoitteen toteuttamisesta

Kansallinen valtiotason päästövähennystavoite ei riitä toteuttamaan itseään. On äärimmäisen tärkeää pitää mielessä, ettei lakiin kirjattu päästövähennysvelvoite sellaisenaan ja yksinään voi johtaa yksittäiseen tahoon kohdistuviin vaatimuksiin, esimerkiksi viranomaisen taholta lupaprosessin yhteydessä. Kansallinen päästövähennystavoite tulee purkaa osiin ja kohdistaa eri päästölähteisiin. Yksittäisen kansalaisen oikeusturvan kannalta olisi hyvinkin ongelmallista, jos lakiin kirjattu valtiota koskeva määrällinen päästövähennysvelvoite voisi sellaisenaan ja suoraan antaa viranomaiselle toimivaltaa asettaa yksittäiseen tahoon kohdistuvia vaatimuksia.

---

<sup>44</sup> Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksessa on useassa kohdassa huomioitu kansainvälinen sääntelykehikko ja pyritty luomaan mekanismit tämän sääntelykehikon suodattamiseksi ja siirtämiseksi ilmastolakiehdotuksen säännöksiin. Ks. esim. CCB § 2(2)(a)(ii), 6(2)(a)(ii), 8(2), 18(2), 25(4)(b), 64(3) ja 66(1).

<sup>45</sup> Kioton pöytäkirja on luonnollisesti ratifioitu ja sen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset on saatettu voimaan lailla ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (383/2002) ja Kioton pöytäkirja on saatettu voimaan tasavallan presidentin asetuksella ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (13/2005). Kioton pöytäkirjan 21 artiklan mukaan ovat pöytäkirjan liitteet sen erottamaton osa ja, jollei nimenomaisesti toisin sovita, on viittaus pöytäkirjaan samalla viittaus sen liitteisiin. Lain (383/2002) esitöissä (HE 26/2002) ei varsinaisesti käydy keskustelua Kioton pöytäkirjan B liitteen ja päästövähennysvelvoitteen kohdistumisesta kansallisen sääntelyn näkökulmasta. Keskustelu on lähinnä rajoittunut toteutumukseen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta. Ks. HE 26/2002, s. 52–54.

<sup>46</sup> Ks. esim. Hollo 2001, s. 109–114, jossa käsitellään ympäristönsuojelulain (86/2000) tavoitteita ja päämääriä ja niiden enemmän informatiivista luonnetta, sekä Ekroos-Majamaa 2005, s. 12–17 ja 31–35, jossa paneudutaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteiden periaatteelliseen merkitykseen juridisessa ratkaisutoiminnassa.

Tässä yhteydessä piileekin ehkä toinen, ja tärkeämpi, ero lakiin kirjatun ja muusta asiakirjasta ilmenevän päästövähennystavoitteen välillä. Päästövähennysten aikaansaamiseksi tarvitaan mitä todennäköisimmin eri ohjauskeinoja. Vähennykset on kohdennettava sellaisiin toimintoihin, joihin ihminen pystyy vaikuttamaan. Lisäksi kansalliseen päätöksentekovaltaan ei sisällytetä sellaisia toimia tai toimijoita, joiden osalta on tyhjentävästi sovittu tai säädetty kansainvälisesti tai EU:n piirissä. Tästä huolimatta jouduttaisiin väkisinkin suoraan tai epäsuorasti säätämään ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällöin voisi normatiivisessa mielessä olla vankempaa ja perustellumpaa viitata laissa vahvistettuun tavoitteeseen yksittäisestä ohjauskeinosta säädettyäessä. Tämä pätee silloinkin, kun ohjauskeinosta säädettaisiin normihierarkkisesti lailla. Sen sijaan, että ohjauskeinosta säätävän lain esitöissä, tai ehkä itse lakitekstissä, viitattaisiin esimerkiksi selonteossa määritellyn tavoitteeseen, perustelu ohjauskeinosta säätämiseksi olisi vahvistettu laintasoisissa normissa.

Kolikon käänttöpuoli paljastuisi ikävästi tilanteessa, jossa ohjauskeinoja päästövähennysten aikaansaamiseksi ei pystyttäisi ottamaan käyttöön. Vaikka valtiotasoinen kansallinen päästöraja olisi vahvistettu laissa, niin sitä ei voitaisi kansallisin pakkokeinoin panna täytäntöön, koska käytännön syistä lienee mahdotonta säätää sitä jonkin tahon varsinaiseksi, viime kädessä pakkokeinoin täytäntöönpanokelpoiseksi velvollisuudeksi. Lain yleinen arvovalta saattaisi kärsiä, mikäli osoittautuisi, että päästörajan vahvistaminen olisi itse asiassa merkityksetöntä. Epäonnistuminen poliittisluonteisessa asiakirjassa määritellyn tavoitteen saavuttamisessa voisi olla helpommin sivuutettavissa. Tällaiset arviot perustuvat tosin pitkälti mielikuviin.

Yhtenä esimerkkinä lainsäädännöstä, joka sisältää normatiivisesti vahvistetun veloitteen mutta jonka vastaparina ei yksittäiselle taholle ole syntynyt subjektiivista oikeutta, voidaan mainita niin sanottu hoitotakuu. Kansanterveyslain 15b §:n (66/1972, muut. 855/2004) mukaan kunnilla ja kuntayhtymillä on tiettyjä velvollisuuksia, joiden tarkoituksena on turvata potilaan hoitoon pääsy. Julkisen vallan on jo perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteella turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksellä ei esitöiden mukaan määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. On huomautettu, että muutkin perusoikeudet vaikuttavat ainakin epäsuorasti siihen, miten palvelut tulisi järjestää.<sup>47</sup> Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.<sup>48</sup> Sääntelyllä kansanterveyslaissa ei siis ole perustelujen mukaan luotu

---

<sup>47</sup> HE 309/1993, s. 71.

<sup>48</sup> PeVM 25/1994, s. 5–6.

potilaalle subjektiivista oikeutta päästä hoitoon.<sup>49</sup> Tämän perusteella velvoitteet eivät kuitenkaan menetä normatiivista luonnettaan tai sitovuuttaan. Säännökset hoidon tarpeen arvioinnin ja hoidon järjestämisen enimmäisajoista ovat terveyskeskuksia ja sairaanhoitopiirin toimintayksikköjä oikeudellisesti velvoittavia.<sup>50</sup>

Normit kohdistuvat usein johonkin tahoon ja niiden noudattamisen takeena on yleensä olemassa eri rangaistuksia ja seuraamuksia. Erinäisten seuraamusten puute ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, ettei jokin säännös voisi kuitenkin olla normatiivinen. On esimerkiksi huomautettu, että meidän kansalliseen valtiosääntöoikeuteemme lukeutuu useita säännöksiä, joiden noudattamisen ja toimeenpanon varmistamiseksi ei ole olemassa suoranaisia seuraamuksia. Tuomioistuinelaitoksemme ei näissä tapauksissa pysty puuttumaan mahdollisiin rikkomuksiin.<sup>51</sup>

Yllä mainitut seikat eivät kuitenkaan anna aihetta liiallisiin pohdintoihin metatason kansallisen päästövähennystavoitteen kohteesta ja mahdollisten sanktioiden puutteista. Kyseiset seikat ovat luonnollisesti tärkeitä, mutta mahdollisiksi puutteiksi koettavat asiat eivät kuitenkaan ole ratkaisevia. Niiden perusteella ei voida todeta, että metatason kansallinen päästövähennystavoite ei voisi olla normatiivinen. Asia erikseen on pohtia mahdollisen normatiivisen päästövähennystavoitteen käytännön hyötyjä ja haittoja.

Toinen seikka, mihin on syytä kiinnittää lähempää huomiota tavoitteiden asettamisen suhteen, on Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksen sisältämä ajatus hiilibudjetoinnista. Hiilibudjettien tarkoituksenaan on purkaa metatason päästövähennystavoite lyhyemmän aikavälin tavoitteisiin. Hiilibudjetin määrittelemiін tavoitteisiin taas päästään ottamalla käyttöön erilaisia ohjauskeinoja. Hiilibudjetoinnin kansallinen itsenäisyys voi kuitenkin olla jokseenkin rajallista, mikäli esimerkiksi Euroopan unionin päätöksenteossa määritellään päästövähennysvelvollisuuksia kansallisille päästölähteille. Komission ehdotuksien<sup>52</sup> perusteella voidaan havaita, että päästökauppadirektiivin muutosehdotus sisältää päästökaup-pasektorin laajentamisen lisäksi koko EU:n laajuisen päästökaton.<sup>53</sup> Tämä merkitsisi kansallisiin päästökattoihin perustuvasta järjestelmästä luopumista. Vähennykset on ehdotettu toteutettavaksi lineaarisesti kaudella 2013–2020.<sup>54</sup> Päästökaup-pasektorin ulkopuolisten lähteiden osalta on tehty vastaavat ehdotukset päästövähennysten lineaarisuudesta.<sup>55</sup> Nämä seikat eivät nähdäkseni kui-

---

<sup>49</sup> HE 77/2004, s. 1 ja 36.

<sup>50</sup> PeVL 20/2004, s. 3. Tässä yhteydessä on hyvä palauttaa mieleen kunnille kohdistuvien velvoitteiden osalta Suomen perustuslain 121 §. Asetettaessa velvollisuuksia kunnille on katsottava, että ”kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä.” Ks. myös HE 309/1993, s. 26 ja PeVM 25/1994, s. 3.

<sup>51</sup> Ks. Tuori 2000a, s. 19–21.

<sup>52</sup> KOM(2008) 16 lopullinen ja KOM(2008) 17 lopullinen.

<sup>53</sup> KOM(2008) 16 lopullinen, s. 23.

<sup>54</sup> KOM(2008) 16 lopullinen, s. 23.

<sup>55</sup> KOM(2008) 17 lopullinen, s. 11–12 ja 16–17.



tenkaan puhu hiilibudjetointia vastaan normatiivisessa mielessä. Ehdotusten toteutumisella, muodossa tai toisessa, olisi kuitenkin luonnollisesti vaikutuksia kansallisen hiilibudjetoinnin sisältöön. Kansallisella tasolla ei siis voitaisi vapaasti määritellä hiilibudjetin tasoa tai sisältöä, vaan EU:n sääntely ohjaisi hiilibudjetointia.

Päästövähennysten metatavoite, mikäli sellainen asetetaan tai vahvistetaan, on luonnollisesti mahdollista toteuttaa ja saavuttaa hyvin monella eri tavalla. Tässä selvityksessä ei ole syytä, tai edes mahdollista, selvittää eri ohjauskeinojen soveltuvuutta tai sopivuutta mahdollisesti asetettavan tavoitteen saavuttamiseksi. Kyseiset valinnat ovat useamman argumentin ja vasta-argumentin keskinäisen punninnan tulos. Joitain yleisiä huomioita Ison-Britannian mallin soveltuvuudesta Suomen oikeudelliseen sääntelykehikkoon voidaan kuitenkin tehdä.

## 5.3 Ilmastolakiehdotuksen joustavuus

### 5.3.1 Ilmastolakiehdotuksen lähtökohtainen yhteensopimattomuus Suomeen

Suomen oloissa on tärkeää huomioida ilmastolakiehdotusta muistuttavan lainsäädännön säätämisessä se, miten mahdollinen määrällinen päästövähennysvelvoite saavutetaan. Kysymys koskee lainsäädännön muuttamista ja sen täydentämistä lakia alemmanasteisilla normeilla. Ilmastolakiehdotus perustuu eräänlaiseen puitelakiajatteluun. Tarkoituksena on mahdollistaa säännösten muuttaminen mahdollisimman joustavasti vastaamaan ilmastotieteen ja -oikeuden odotettavissa olevia muutoksia. Joustavuus on ilmastolakiehdotuksessa pääosin toteutettu lainsäädäntövallan delegoinnilla ja eräänlaista yksinkertaistettua lainsäädäntömenettelyä käyttämällä. Lainsäädännön muuttamisen osalta on todettava, ettei perustuslakimme tunne suoranaista yksinkertaistettua lainsäädäntömenettelyä, jossa toteutuisi parlamentaarinen kontrolli mutta jossa lainsäädäntöprosessi olisi jollain tasolla yksinkertaistettu. Lainmuutokset olisi tehtävä perustuslain kulloinkin edellyttämällä tavalla, joten tähän seikkaan ei ole syytä tarkemmin paneutua tässä selvityksessä.

Alemmanasteisen norminannon osalta on todettava, että kansallinen järjestelmämme tuntee luonnollisesti asetuksenantovallan. Lainsäädännössä voidaan delegoida asetuksenantovaltaa säätää jostain määritellystä asiakohdasta tarkemmin. Laissa on kuitenkin aina säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (Suomen perustuslain 80 §). Asetuksenantovalta mahdollistaisi varmasti ainakin tietyssä mittakaavassa ilmastolakiehdotusta muistuttavan lain edellyttämän tarkempien ja yksityiskohtaisempien säännösten asettamisen, mikäli tällaiseen ratkaisuun päädyttäisiin. Aikaisemmin esitetyistä valtiosääntöoikeudellisista eroista johtuen Ison-Britannian ilmastolakiehdotusta ei kuitenkaan sellaisenaan voida kopioida Suomen järjestelmään. Tässä selvityksessä tarkastel-

laan aiheen kannalta relevanttien asetusten antamiseen liittyviä yleisiä rajoituksia ja puitteita.

### 5.3.2 Perustuslaista ja säädäntövallan delegoinnin rajoista

Suomen perustuslain 20 §:n ensimmäisen momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tämä vastuu kohdistuu niin yksityisiin tahoihin kuin julkiseen valtaankin. Momentin julistuksenomaista luonnetta on korostettu, eikä yksilöihin kohdistuvia velvoitteita tulisi johtaa suoraan perusoikeussäännöksestä, vaan näistä tulisi säätää muussa lainsäädännössä.<sup>56</sup> Mainitun pykälän toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Sanamuodon tavoitteellisuus on tältä osin selvemmin tuotu esiin. Kuten jo on aikaisemmin todettu, ympäristöoikeudellinen sääntely on viime kädessä kohdenettava ihmisen hallittavissa oleviin seikkoihin. Esimerkiksi Suomen perustuslain 18 §:n 1 momentin suojaama elinkeinovapaus ei ole ehdoton. Elinkeino toimintaa voidaan rajoittaa tai sille voidaan asettaa ehtoja perustuslain elinkeinovapauden pääsäännöstä huolimatta, mikäli rajoituksille tai ehdoille on hyväksyttävä syy.<sup>57</sup>

Perustuslain 20 §:n säännöksestä ei voi rajoituksetta johtaa yksityiseen tahoon kohdistuvia velvollisuuksia. Lainsäädäntöä voidaan kuitenkin perustella kyseisellä perustuslain kohdalla ja lainsäädännössä voidaan myös täsmentää vastuun sisältöä. Näin ollen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteiden (1, 5 ja 12 §) on katsottu olevan perustuslain sisältämän terveellistä ympäristöä koskevan toimeksiannon mukaisia. Perustuslain henki on myös havaittavissa kaavoille asetetuissa sisältövaatimuksissa (maankäyttö- ja rakennuslaki 28, 39 ja 54 §).<sup>58</sup> Kaavoituksen lisäksi voidaan mainita esimerkiksi päästökauppa sellaisena ohjauksena, jota on pidetty perusteltuna ratkaisuna ottaen huomioon perustuslain 20 § 1 momentti.<sup>59</sup>

Vaikka perustuslaki sisältääkin julkiselle valalle suunnatun vastuun ympäristöstä ja velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle terveellinen ympäristö, ei tämä itsessään anna suoranaista toimivaltaa säätää lakia alemmanasteisella normilla yksityisen tahon oikeuksista ja velvollisuuksista. Lainsäädäntövallan delegoinnin ja asetuksenantovallan rajoista on valtiosääntöoikeudellisella tasolla säädetty perustuslain 80 §:ssä, jonka perusteella arvioidaan delegoinnin tai asetuksenantovallan hyväksyttävyyttä.<sup>60</sup> Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai

<sup>56</sup> HE 309/1993, s. 66–67. Julkisen vallan osalta ei ole eksplisiittisesti mainittu vastaavaa rajoitusta.

<sup>57</sup> PeVL 67/2002, s. 2 ja PeVL 16/2003, s. 2.

<sup>58</sup> PeVL 38/1998, s. 2.

<sup>59</sup> PeVL 14/2004, s. 2.

<sup>60</sup> PeVL 11/1999, s. 2.

muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Poikkeuslaki-instituution, eli perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyn lain, mahdollistamaa lainsäädäntövallan delegoinnin varaan rakentuvaa lainsäädäntöä tulisi lähtökohtaisesti välttää. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa muuttamalla lakiehdotusta.<sup>61</sup> Puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulisi välttää. Poikkeuslakimenettely voisi tulla ajankohtaiseksi vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.<sup>62</sup> Tämän selvityksen kannalta on mielenkiintoista selvittää ilmastolakiehdotuksen peruslähtökohtien istuvuus Suomen järjestelmään. Tällöin ei ole syytä lähteä liikkeelle poikkeustapauksia varten säädettyjen menettelyiden soveltuvuuden tarkastelusta. Tämän vuoksi tässä selvityksessä ei tulla tarkastelemaan poikkeuslakimenettelyä. Perustuslain 80 §:n tulkinnassa ja sen asettamien reunaehtojen muotoilussa on syytä tarkastella lähemmin perustuslakivaliokunnan kannanottoja.<sup>63</sup>

Perustuslain 80 §:n on katsottu sisältävän rajoittamattoman asetuksenantovallan kiellon. Avointa valtuutta asetuksella säätämiseen ei lainsäädännössä voida antaa. Jotta valtuus olisi perustuslain mukainen, on sen oltava sekä täsmällinen että tarkkarajainen.<sup>64</sup> Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ovat luonnollisesti tulkinnanvaraisia käsitteitä, mutta lähtökohtaisesti näyttää siltä, että tiettyä painoarvoa asetetaan pragmaattisille lähtökohdille. Perustuslakivaliokunta on todennut tarpeettoman avoimen valtuuden olevan lähtökohtaisesti vastoin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.<sup>65</sup> Lähtökohtaisuus voitaneen kumota painavilla vasta-argumenteilla, jotka osoittaisivat, että valtuudet eivät tarkoitukseensa nähden ole tarpeettomia. Lisäksi tulisi pystyä osoittamaan, ettei kyseisessä yksittäistapauksessa voida säätää asiasta tarkemmin tai täsmällisemmin.<sup>66</sup> Ratkaisut asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuudesta tulee tehdä aina tapauskohtaisesti. Valtuuden avoimuuden tarpeellisuutta ja vaihtoehdottomuutta voi joutua pohtimaan tilanteessa, jossa asetuksenantovaltuus on perusteltu, mutta niitä tulevaisuuden tilanteita, jolloin valtuutta haluttaisiin käyttää, ei pystytä puutteellisen tai epätarkan tiedon vuoksi tarkasti määrittelemään. Tällaisessa tapauksessa tulisi valtuus aina säätää mahdollisimman täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi, eikä se saisi muodostua rajoittamattomaksi. Vaikka täsmällisyyden ja tarkka-

<sup>61</sup> HE 1/1998, s. 125.

<sup>62</sup> PeVM 10/1998, s. 22–23. Ks. myös HE 1/1998, s. 39, Hidén – Saraviita 1994, s. 145–146 ja 155–157 sekä Tuori 2000a, s. 16–17.

<sup>63</sup> Perustuslakivaliokunnan roolin olennaisuudesta ks. esim. Jyränki 2003, s. 406–409.

<sup>64</sup> PeVL 16/2002, s. 2–3, PeVL 19/2002, s. 5–7.

<sup>65</sup> PeVL 15/1996, s. 2, PeVL 47/2001, s. 3, PeVL 1/2004, s. 2 ja PeVL 16/2007, s. 2.

<sup>66</sup> Laajahko ja väljäkösti muotoiltu asetuksenantovaltuus on erityisen ongelmallinen, mikäli sillä on yhtymäkohtia perusoikeuksiin. Valtuuden tarpeellisuutta tai hyväksyttävyyttä ei voi menestyksellä perustella, mikäli se rajoittaa perusoikeutta. Ks. PeVL 15/1996, s. 2.

rajaisuuden kriteereitä joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti, on otettava huomioon, ettei asetuksella voida säätää perusoikeuksien rajoittamisesta tai niiden käytön sääntelystä.<sup>67</sup>

Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kriteereiden täyttymisen arvioinnista voidaan tehdä tiettyjä yleisiä huomioita. Valtuuden tarkkarajaisuuden tai täsmällisyyden tarkastelussa voidaan kiinnittää huomioita itse valtuuden käyttöä koskeviin velvoitteisiin. Aikaisemmin todettiin rajoittamattoman asetuksenantovaltuuden perustuslainvastaisuus. Valtuuden käyttöä on siis rajattava.<sup>68</sup> Käytön rajaamisen voidaan katsoa painottuvan kysymyksiin, milloin ja miten valtuutta voidaan käyttää. Jälkimmäinen kysymys tarkentuu, kun otetaan huomioon, että asetuksenantovaltuuden käytön ohjauksesta tulisi myös säätää.<sup>69</sup> Sääntely, jossa esimerkiksi asetuksenantovaltuudet on sidottu tiettyyn laista riittävän selkeästi ilmenevään tarkoitukseen tai periaatteeseen, on katsottu hyväksyttäväksi.<sup>70</sup>

Täsmällisyyden osalta voidaan tarkentavina huomioina todeta, että asetuksenantovaltuuksien muotoilussa tulisi välttää tulkinnanvaraisia ilmaisuja. Valtuuden tulisi itsessään olla niin selkeä, ettei sen tulkinnasta synny epäilystä. Arvio epäselvyydestä tehdään luonnollisesti säätämismvaiheessa, joten ei ole poissuljettua, etteikö asetuksen säännös voisi soveltamistilanteessa osoittautua tulkinnanvaraiseksi. Valtuudesta säädettäessä on täsmällisyyden osalta kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteisiin, joissa jokin asetuksenantovaltuuden piiriin kuuluva seikka voisi merkitykseltään sisältää viittauksen perustuslain turvaamiin oikeuksiin. Vastavissa tapauksissa tulisi sanamuoto valita tarkasti.<sup>71</sup> Tässä yhteydessä on syytä viitata maankäyttö- ja rakennusoikeuteen, jossa asetusta alemmanasteisilla säännöksillä, eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä, on huomattava merkitys. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kaavoja ja rakennusjärjestystä koskevat säännökset laissa jäävät hieman yleisluontoisemmalle tasolle kuin mitä perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta muutoin edellytettäisiin. Perusteluina kyseisen seikan hyväksyttävyydelle on esitetty mm. yhdyskuntasuunnittelun luonne sekä oikeuskäytännön rooli joustavien normien tulkitsijana.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> PeVM 25/1994, s. 5.

<sup>68</sup> Esim. PeVL 40/2002, s. 5, PeVL 46/2002, s. 8, PeVL 47/2002, s. 4–5, PeVL 67/2002, s. 6, ja PeVL 20/2004 s. 4.

<sup>69</sup> Esim. PeVL 40/2002, s. 5, PeVL 46/2002, s. 8, PeVL 47/2002, s. 4–5, PeVL 67/2002, s. 6, ja PeVL 20/2004 s. 4.

<sup>70</sup> PeVL 1/1996, s. 2 ja PeVL 11/1999, s. 2–3. Ks. myös PeVL 12/1996, s. 2–4 ja PeVL 19/1996, s. 1–3, joissa oli kyse norminantovallan delegoinnista muille tahoille kuin presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle.

<sup>71</sup> PeVL 20/2004, s. 4.

<sup>72</sup> PeVL 38/1998, s. 4.

Monista toimintaedellytyksistä säädetään luvissa. Näin ollen saattaa syntyä tilanne, jossa asetuksella säädetään vaatimuksista, jotka ovat lupaehtoja ankarampia. Vaikka tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kriteerit asetuksenantovaltuudessa täytyisivätkin, ei tällainen tilanne ole täysin ongelmaton luvanhaltijan kannalta. Asetuksella tapahtuvaan jälkikäteiseen toimintaedellytyksiin puuttumiseen on lähtökohtaisesti suhtauduttu varauksellisesti, mikäli asetuksella asetetaan tiukempia ehtoja kuin aikaisemmin myönnettyssä luvassa. Mikäli asetuksenantovaltuuden sisällöllä voidaan nimenomaisesti välttää jyrkkiä muutoksia, on tällaiseen asetuksella tapahtuvaan toimintaedellytysten muuttamiseen suhtauduttu myönteisemmin.<sup>73</sup>

Tässä yhteydessä voidaan lyhykäisesti tarkastella ehdotusta valmiuslaiksi (HE 3/2008) esimerkkinä lainsäädännöstä, joka sisältää joukon asetuksenantovaltuuksia. Valmiuslakiehdotuksen perusteella on tietyssä määrin ongelmallista tehdä yleistyksiä, koska ehdotuksessa on kyse lähinnä äkkinäisiin ja yllättäviin poikkeusoloihin reagoimisesta ja varautumisesta.<sup>74</sup> Suoraa vertausta Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksen tarkoitukseen on näin ollen vaikea tehdä, mikä on hyvä pitää mielessä. Vaikka ilmastolakiehdotus sisältääkin säännöksiä ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumisesta ja niihin varautumisesta,<sup>75</sup> niin siinä on ennen kaikkea kysymys pitkän tähtäimen suunnittelusta sekä tavoitteiden asettamisesta ja niiden saavuttamisesta. Ilmastomuutoksen seuraukset saattavat kuitenkin olla sellaisia, että ehdotetun valmiuslain soveltamista saatettaisiin harkita myös tähän tarkoitukseen.<sup>76</sup> Etenkin nämä seikat on syytä huomioida silloin, kun tarkastellaan valmiuslakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksia.

Valmiuslakiehdotuksessa on perusteltu asetuksenantovaltuuksien suurta määrää ennen kaikkea sillä, että mahdollisten poikkeusolojen sisältöä ja vaikutuksia on mahdotonta arvioida ennakolta riittävän tarkasti.<sup>77</sup> Ilmastolakiehdotusta koskevan sääntelyn puitteissa ei vastaava argumentti välttämättä ole yhtä kestävä. Vaikka päästövähennysten suunnittelussa olisi suotavaa luoda mahdollisimman joustavia reagointimenettelyitä, niin kyse ei suoranaisesti kuitenkaan ole poikkeusoloista, joiden voidaan katsoa olevan kohtuullisten kontrollimahdollisuuksien ulkopuolella. Aikaisemman suunnittelun muutostarve ei välttämättä johdu ennakkoimattomista olosuhteiden muutoksista. Epävarmuus on hyvinkin voinut olla tiedossa, mutta suunnitteluvaiheessa päädyttiin valintaan, joka sittemmin osoitautui epätydyttäväksi tai virheelliseksi.

---

<sup>73</sup> PeVL 11/1999, s. 5.

<sup>74</sup> HE 3/2008, s. 32 ja 105.

<sup>75</sup> CCB § 48–50.

<sup>76</sup> HE 3/2008, s. 33–34 ja 105.

<sup>77</sup> HE 3/2008, s. 98.

Ehdotuksessa valmiuslaiksi on poikkeusoloissa mahdollisesti käyttöönotettavien toimenpiteiden sisältö pyritty sisällyttämään mahdollisimman tarkasti ehdotukseen valmiuslaiksi. Yhtäältä on rajoitusten kohteet pyritty kuvaamaan yksityiskohtaisesti ja toisaalta on itse rajoitustoimenpiteet pyritty määrittelemään mahdollisimman tarkasti.<sup>78</sup> Lisäksi on asetus toimivaltuuksien käyttöönotosta valmiuslakiehdotuksen pääsäännön mukaan saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi.<sup>79</sup> Kasvihuonekaasupäästöjä sivuavana seikkana voidaan mainita, että valmiuslakiehdotus sisältää mm. säännöksiä energiahuollon varmistamiseksi ja polttonesteen säännöstelystä.<sup>80</sup> On syytä jälleen painottaa, että valmiuslakiehdotuksen tarkoitus ja ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvä päästöjen vähentäminen ovat kaksi eri asiaa, vaikka niiden piirissä hyödynnettävien oikeuskeinojen lopputulos tai seuraus voisikin käytännössä olla samankaltainen. Mikäli otetaan huomioon, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ainakin lähtökohtaisesti tehdään suunnitelmallisesti ja mielellään vielä pidemmän tähtäimen aikavälillä, ei liene perusteltavissa hyödyntää selkeästi enemmän tai vähemmän yllättäviin poikkeusoloihin tarkoitettua lainsäädäntöä suorana esikuvana kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävälle sääntelylle. Lainsäädäntötekniisiä ratkaisuja ja periaatteita, esimerkiksi sääntelyn kohteen yksityiskohtaista kuvaamista sekä toimenpiteiden tarkkaa määrittelemistä lainsäädännössä, tulee sen sijaan jo perustuslain 80 §:n nojalla luonnollisesti noudattaa.

---

<sup>78</sup> HE 3/2008, s. 103.

<sup>79</sup> HE 3/2008, s. 106.

<sup>80</sup> HE 3/2008, s. 112–115 (29 §, 35–41 §) ja s. 121–122 (66–70 §)

# LÄHTEET

- Bagehot, Walter*: The English Constitution. London, 1964.
- Barendt, Eric*: An Introduction to Constitutional Law. Oxford University Press, 1998.
- Barret, Scott*: Kyoto Plus. Julkaisussa Climate-change Policy (Edited by Dieter Helm), s. 282-303. Oxford University Press, 2005. *Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2., uudistettu laitos. Helsinki, 2005.
- HE 309/1993*: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998*: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 3/2008*: Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 26/2002*: Hallituksen esitys Eduskunnalle ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka*: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos. Helsinki, 1994.
- Hollo, Erkki J.*: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa, 2001.
- Ilmastopöytäkirja: Yhdistyneiden Kansakuntien ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus, SopS 61/1994.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Helsinki, 2003.
- Keir, Sir David Lindsay*: The Constitutional History of Modern Britain Since 1485. Sixth Edition. London, 1961.
- Kelsen, Hans*: *Reine Rechtslehre*. Zweite Auflage 1960. Unveränderte Nachdruck 1983. Wien, 1960/1983.
- Kioton pöytäkirja*: Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja, SopS 13/2005.
- KOM(2007) 2 lopullinen*: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Maailmanlaajuisen ilmastonmuutoksen rajoittaminen kahteen celsiusasteeseen - Toimet vuoteen 2020 ja sen jälkeen.
- KOM(2008) 16 lopullinen*: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi.
- KOM(2008) 17 lopullinen*: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään osana yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissitoumusten täyttämistä vuoteen 2020 mennessä.
- KOM(2008) 18 lopullinen*: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivien 85/337/EY ja 96/61/EY, direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY ja 2006/12/EY sekä asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta.

*KOM(2008) 19 lopullinen:* Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi.

*Marshall, Geoffrey:* Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability. Oxford, 1984.

*PeVL 1/1996:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/1996 vp - Hallituksen esitys 180/1995.

*PeVL 12/1996:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/1996 vp - Hallituksen esitys 7/1996.

*PeVL 15/1996:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1996 vp - Hallituksen esitys 81/1996.

*PeVL 19/1996:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/1996 vp - Hallituksen esitys 47/1996.

*PeVL 38/1998:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 38/1998 vp - Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*PeVL 11/1999:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/1999 vp - Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

*PeVL 47/2001:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2001 vp - Hallituksen esitys laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista.

*PeVL 16/2002:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2002 vp - Hallituksen esitys laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta.

*PeVL 19/2002:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/2002 vp - Hallituksen esitys laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

*PeVL 40/2002:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2002 vp - Hallituksen esitys ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 46/2002:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 vp - Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*PeVL 47/2002:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2002 vp - Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 67/2002:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2002 vp - Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 16/2003:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2003 vp - Hallituksen esitys laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*PeVL 1/2004:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/2004 vp - Hallituksen esitys laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

*PeVL 14/2004:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2004 vp - Hallituksen esitys päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

*PeVL 20/2004:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2004 vp - Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

*PeVL 16/2007:* Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2007 vp - Hallituksen esitys laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta.



- PeVM 25/1994*: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 10/1998*: Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp - Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Tuori, Kaarlo*: Julkisoikeuden perusteet. Helsinki, 2000. [Tuori 2000a]
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki, 2000. [Tuori 2000b]
- Utter, Robert*: Normativ miljökvalitet. Helsingfors, 2007.
- Yamin, Farhana – Depledge, Joanna*: The International Climate Change Regime. A Guide to Rules, Institutions and Procedures. Cambridge University Press, 2004.
- Zweigert, Konrad – Kötz, Heinz*: Introduction to Comparative Law. Third Revised Edition. Oxford, 1998.

# LIITE Ison-Britannian ilmastolakiehdotus

## 1 Sitovat tavoitteet

### Vähennystavoitteet

Sitovia pitkän aikavälin vähennystavoitteita ei kasvihuonekaasupäästöjen osalta ole vielä kansainvälisellä tasolla nähty. Tässä suhteessa Climate Change Bill (CCB) on uusi avaus. Siinä säädetään sitovasta velvollisuudesta leikata Ison-Britannian nettohiilitasetta (net carbon account) vuoteen 2050 mennessä vähintään 60 % vuoden 1990 perustason (baseline) verrattuna.<sup>81</sup> Tavoitteeseen sisältyvien käsitteiden, nettohiilitase ja perustaso, sisältöä on syytä selvittää.

Nettohiilitaseella viitataan tietyn kohdekasvihuonekaasun nettopäästöihin tiettyinä aikakautena.<sup>82</sup> Nettopäästöt muodostuvat tietyn kasvihuonekaasun osalta kyseisen kaasun päästöjen ja nielujen välisestä erotuksesta. Päästöillä tarkoitetaan tietyn kasvihuonekaasun päästöjä Isossa-Britanniassa olevista lähteistä. Ihmisestä riippumattomat päästölähteet eivät sisälly päästön käsitteeseen.<sup>83</sup> Nielut merkitsevät tiettyyn kasvihuonekaasuun kohdistuvaa poistamista ilmakehästä Isossa-Britanniassa tapahtuvien maankäyttöön, maankäytön muutoksiin tai metsienkäyttöön (land use, land-use change or forestry, LULUCF) liittyvien toimien ansiosta.<sup>84</sup> Päästöjen ja nielujen laskennassa on noudatettava kulloinkin voimassa olevia kansainvälisiä käytäntöjä.<sup>85</sup> Laskenta on sidottu ilmastositomuksen (UNFCCC) mukaisiin raportointi- ja inventointikäytäntöihin.

Kreditoidut hiiliyksiköt (credited carbon unit) pienentävät nettohiilitasetta ja debitoitut hiiliyksiköt (debited carbon unit) suurentavat sitä. Ministerin tulee tarkemmin säännellä hiiliyksiköiden vaikutusta nettohiilitaseeseen, eli sitä milloin hiiliyksikkö otetaan huomioon suurentavana tai pienentävänä tekijänä, sekä miten kreditointi/debitointi tapahtuu.<sup>86</sup> Tämä mahdollistaa suhteellisen mutkattoman tavan reagoida kansainvälisten hiiliyksikkömarkkinoiden suuntauksiin ja muutoksiin. Kaksoislaskennan estämiseksi reunaehtona on, että kreditoitu hiiliyksikkö on poistettava käytöstä, jotta sitä ei voi käyttää vastaamaan toisia kasvihuonekaasupäästöjä.<sup>87</sup>

---

<sup>81</sup> CCB § 1(1).

<sup>82</sup> CCB § 22(1).

<sup>83</sup> CCB § 69. Esim. tulivuorenpurkauksen aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt eivät sisälly CCB:n soveltamisalaan.

<sup>84</sup> CCB § 24(1).

<sup>85</sup> CCB § 24(2).

<sup>86</sup> CCB § 22(2).

<sup>87</sup> CCB § 22(3).

Hyväksyttävien hiiliyksiköiden kirjo määritellään alemman tasoisessa normissa, mutta hiiliyksikön täytyy aina edustaa 1) tiettyä vähennystä kasvihuonekaasupäästöissä, 2) tiettyä kasvihuonekaasuun kohdistuvaa poistoa ilmakehästä, tai 3) sellaista päästöyksikköä, joka voidaan vaihtaa päästöjä rajoittavassa mekanismissa (esim. päästökauppa). Näin ollen itse hiiliyksikköä ei ole tarkasti määritelty ilmastolakiehdotuksessa, mutta sen vaikutuksia nettohiilitaseeseen ja asetetun tavoitteen savuttamiseen on säännelty CCB:ssä.

Hiiliyksiköiden seurantaan varten on luotu yksiköiden rekisteröinti- ja seurantajärjestelmä. Vastaava rekisterijärjestelmä on jo luotu Kioton pöytäkirjan vaatimusten seurauksena. Olemassa olevia järjestelmiä voidaanakin käyttää hiilikirjanpitojärjestelmän (carbon accounting system) perustana.<sup>88</sup> Hiilikirjanpitojärjestelmää koskevat säännökset voivat sisältää määräyksiä 1) järjestelmän ylläpitäjän nimitämisestä, 2) uuden organisaation perustamisesta ja siihen liittyvästä rekrytoimisesta, kuluista, menettelystä jne., 3) ministerille myönnettyistä valtuuksista antaa ohjeistusta järjestelmän ylläpitäjälle, 4) ministerille myönnettyistä delegointivaltuuksista ja 5) järjestelmän käytön maksullisuudesta. Jos olemassa oleva taho nimitetään järjestelmän ylläpitäjäksi, voidaan kyseistä tahoa koskevista muutoksista säätää erikseen.

Ison-Britannian säätäessä oman kansallisen sitovan vähennystavoitteen kansallinen tavoite saattaa on tiukempi kuin vastaava kansainvälinen tai Euroopan unionin tavoite.<sup>89</sup> Tilanteeseen, jossa EU:n tai kansainvälisen oikeuden tasolla on käytössä mekanismi, joka sisältää päästörajan Isossa-Britanniassa sijaitseville päästölähteille ja johon sisältyy päästöyksiköiden allokatioita Isoon-Britanniaan, on näin ollen haluttu varautua erityisesti. Tältä varalta on CCB:ssä nimenomaisesti säädetty velvoittava valtuus säätää ja ottaa käyttöön tarvittavat säännökset sen estämiseksi, että Isossa-Britanniassa tai muualla voitaisiin käyttää näin syntyviä ylimääräisiä (kansallisen ja kansainvälisen velvoitteen erotus) päästöyksiköitä.<sup>90</sup> Miten tämä käytännössä toteutetaan, on ratkaistava yksittäistapauksessa erikseen. CCB asettaa vain velvollisuuden suhteessa päämäärään, muttei säätele itse käytettävästä menetelmästä sen tarkemmin.

Vuoden 1990 perustasolla tarkoitetaan Ison-Britannian kohdekasvihuonekaasujen (targeted greenhouse gases) nettopäästöjä vuoden 1990 osalta.<sup>91</sup> Koska viittä on tietyn vuoden perustasoon, eikä esimerkiksi tiettyyn hiilidioksidiekvivalenttiin tonnimäärään, perustaso voi muuttua tarkempaa historiallista nettopäästödataa tuottaessa. Kohdekasvihuonekaasulla tarkoitetaan hiilidioksidia,

---

<sup>88</sup> CCB § 21(2).

<sup>89</sup> Kansallinen tavoite voi tietenkin myös osoittautua löyhemmäksi kuin kansainvälinen tavoite, mikä aiheuttaa kansalliseen tavoitteeseen kohdistuvan muutosvaatimuksen tai ainakin muutospaineen.

<sup>90</sup> CCB § 22(4).

<sup>91</sup> CCB § 1(2).

tai sellaista muuta kasvihuonekaasua, joka ministerin määräyksellä (order) on määritely kohdekasvihuonekaasuksi.<sup>92</sup>

### Vähennystavoitteen kattamat kasvihuonekaasut

CCB:n tavoite koskee kulloinkin säädeltyä kohdekasvihuonekaasua. Ainakin toistaiseksi CCB sisältää ainoastaan velvollisuuden vähentää hiilidioksidipäästöjä, mutta lakia voidaan laajentaa koskemaan muita kasvihuonekaasuja ministerin määräyksellä. Kasvihuonekaasuja ovat CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC ja SF<sub>6</sub>, mutta mikäli kansainvälisellä tai Euroopan unionin tasolla tunnustetaan jonkun muun kaasun vaikuttavan ilmastomuutokseen, voidaan CCB:n sisältämää kasvihuonekaasun määritelmää muuttaa ministerin määräyksellä.<sup>93</sup>

Menettely kohdekasvihuonekaasujen määritelmän laajentamiselle, eli koskemaan muita kaasuja kuin hiilidioksidia, on sekin CCB:n yleisen linjauksen mukainen. Tarkoituksena on ollut luoda yksinkertaisempi menettely, jolla lakia voidaan muuttaa tiettyyn suuntaan käymättä läpi koko lainsäädäntömenettelyä. Määräyksen yhteydessä voidaan myös tehdä tarpeelliseksi katsottavat lisäykset itse lakiin. Näiden lisäysten tulee kuitenkin seurata suoraan itse määräyksestä.<sup>94</sup>

Laajentamismenettelylle on säädetty tietyt reunaehdot:

- 1) Laajentamismääräys voi koskea ainoastaan määräyksen antohetken jälkeistä hiilibudjettikautta, tai sellaista hiilibudjettikautta, joka alkaa määräyksen antopäivänä (hiilibudjettikausien osalta ks. luku 2 tässä osassa).
- 2) Ennen määräyksen antamista tulee konsultoida muita kansallisia viranomaistahoja.<sup>95</sup>
- 3) Ennen määräyksen antamista tulee pyytää ja saada ilmastomuutoskomitean (Committee on Climate Change) neuvo, joka on otettava huomioon.

Määräyksen on käytävä läpi hyväksymismenettely (affirmative resolution procedure)<sup>96</sup> parlamentin molemmissa huoneissa. Kohdekasvihuonekaasuksi ei siten voida lisätä uutta kasvihuonekaasua kesken budjettikautta, mikä luonnollisesti vaikuttaisi tavoitteeseen kesken budjettikauden.

---

<sup>92</sup> CCB § 19(1).

<sup>93</sup> CCB § 64.

<sup>94</sup> CCB § 19(3).

<sup>95</sup> Kansallisilla viranomaistahoilla tarkoitetaan CCB:ssä Secretary of State, Scottish Ministers, Welsh Ministers ja relevant Northern Ireland department. CCB § 67.

<sup>96</sup> Affirmative resolution procedure merkitsee keskustelua ja vaatimusta hyväksyvistä äänestyksestä parlamentin molemmissa huoneissa. CCB § 63(1).

### Kansainvälisen ilmailun ja kansainvälisen merenkulun päästöt

CCB:hen on säädetty erityiset kansainvälisestä ilmailusta ja kansainvälisestä merenkulusta syntyviä päästöjä koskevat säännökset. Kyseisistä päästölähteistä peräisin olevat kasvihuonekaasupäästöt eivät ainakaan toistaiseksi kuulu kansainvälisen ilmasto-oikeuden sääntelemien vähennysvelvollisuuksien piiriin. Kyseiset päästölähteet ovat kuitenkin jo jonkin aikaa olleet keskustelun kohteena, joten on luonnollista, että nimenomaisesti näistä päästölähteistä on haluttu säätää CCB:ssä.

Lähtökohtaisesti kansainvälisestä ilmailusta tai merenkulusta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt eivät kuulu CCB:n soveltamisalaan siinä mielessä, ettei kyseisiä päästöjä lasketa Ison-Britannian kansallisiin päästöihin, joita CCB:n tavoitteet ja niihin liittyvät hiilibudjetoinnit koskevat.<sup>97</sup> Kyseisiä päästöjä koskevat kuitenkin tietyt vuosittaiset raportointivelvollisuudet.<sup>98</sup> Mikäli kyseiset päästöt otetaan joko Euroopan unionin tai kansainvälisen sääntelyn piiriin, kyseiset päästöt voidaan liittää CCB:n soveltamisalaan ministerin päätöksellä määrittelemällä ne Ison-Britannian kansallisiksi päästöiksi.<sup>99</sup> Päätös on alistettava hyväksymismenettelylle parlamentissa.<sup>100</sup> Ministeri voi säätää tarpeelliset määräykset Kansainvälisestä ilmailusta tai laivaliikenteestä aiheutuvien päästöjen laskennasta ja perustason määrittelystä sekä perustasovuoden valinnasta.<sup>101</sup>

### Keskustelu tavoitteista

*Mikä tulisi olla vuoden 2050 vähentämistavoite?*

Kansalaiskeskusteluun osallistuneista noin 95 % oli täysin tai osittain samaa mieltä tavoitteiden asettamisen tärkeydestä. Vuoden 2050 tavoitteen osalta esiintyi varsin laajasti näkemyksiä tiukemman tavoitteen välttämättömyydestä. Ne, jotka olivat vain osittain samaa mieltä CCB:ssä esitetystä vuoteen 2050 kohdistuvasta 60 %:n vähentämisvelvoitteesta, katsoivat, ettei tavoitetta ole asetettu tarpeeksi korkealle tai tiukaksi. Moni on esittänyt 80–90 %:n vähentämisvelvoitteita.

*Pyhittävätkö tavoitteet keinot?*

Keskustelussa on tuotu esiin, että CCB:n sitovan tavoitteen saavuttaminen tulee tapahtua kestävästä kehityksen puitteissa.

---

<sup>97</sup> CCB § 25(1).

<sup>98</sup> CCB § 12(5).

<sup>99</sup> CCB § 25(3)-(4).

<sup>100</sup> CCB § 25(7).

<sup>101</sup> CCB § 25(5)-(6).

### *Mitkä päästöt tulisi sisällyttää velvoitteisiin?*

CCB:n alkuasetelmaa, jossa vähennysvelvollisuudet keskittyvät hiilidioksidiin soveltamisalan laajentamismahdollisuutta ylläpitäen, on pidetty hyvänä. Kritiikkiä on lähinnä esitetty siitä, että hiilidioksidipäästöt tulisi sisällyttää kaikilta sektoreilta, mukaan lukien kansainvälinen ilmailu- ja laivaliikenne.

### *Rajoituksia kansainvälisten hiiliyksiköiden käytölle?*

Hiiliyksiköiden käytön sallimista CCB:n tavoitteiden saavuttamiseksi on pidetty hyvänä asiana, mutta käytölle on esitetty rajoituksia. On haluttu, että vähennysten, ja näin ollen myös tavoitteisiin pääsyn, tulisi lähtökohtaisesti keskittyä kansallisiin toimiin.

### *Sanktiot?*

CCB ei sisällä yksiselitteisiä tai suoria oikeusseuraamuksia sen varalta, että sitoviin päästötavoitteisiin ei päästäisi. Vaikka tavoitteiden sitovuutta onkin pidetty tervetulleena, on CCB:tä kritisoitu siitä, ettei se sisällä sääntelyä sanktioista epäonnistumisen varalle.

## 2 Hiilibudjetointi

### *Lyhyemmän aikavälin tavoitteet*

Pitkän aikavälin tähtäin ei välttämättä toimi optimaalisesti, ellei samanaikaisesti hyödynnetä välitavoitteita. CCB asettaa päätavoitteen aina vuoteen 2050 asti. Välitavoitteiden tai lyhyemmän aikavälin tavoitteet on lähinnä ratkaistu sitovien viisivuotisten hiilibudjettien avulla.<sup>102</sup> Näin ollen myös välitavoitteet ovat sitovia. Hiilibudjetissa tulee väliaikaistavoitteet ilmaista nettohiilitaseen määränä. Tarkoituksena on, että kolme hiilibudjettia olisi aina voimassa samanaikaisesti, eli että hiilibudjetointi ulottuisi aina 15 vuoden jaksolle. Aikataulullisesti on tarkoitus edetä niin, että kolme perättäistä hiilibudjettia (vuosille 2008–2012, 2013–2017 ja 2018–2022) asetettaisiin vuoden 2009 helmikuun loppuun mennessä. Tämän jälkeen hiilibudjetti on asetettava aina yksitoista ja puoli vuotta etukäteen (kesäkuun loppuun mennessä 12. vuotena ennen hiilibudjettikauden alkua).<sup>103</sup>

Hiilibudjettikausien kesto ja kolmen hiilibudjetin voimassaolo tarkoittaa, että 15 vuoden vähennystavoitteen sisältö on tiedossa. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen voi vaatia pidemmän tähtäimen investointeja. Epätietoisuuden välttämiseksi vaadittuja, ilmastomuutoksen torjunnan kannalta tärkeitä, pidemmän ja

---

<sup>102</sup> CCB § 4(1).

<sup>103</sup> CCB § 4(2).

keskivälin vähennystavoitteita koskevia investointipäätöksiä voi olla hankala tehdä. CCB:n pidemmän aikavälin vuotta 2050 koskeva tavoite luo puitteet myös keskipitkän aikavälin tavoitteille. Kolmen säädetyn hiilibudjetin luoma viidentoista vuoden keskipitkän aikavälin tavoite tulee luomaan varmuutta päästövähennysten tasosta ja tavoitteista.

Hiilibudjetointien lisäksi on CCB:hen kirjattu vielä erikseen välitavoite, joka varmasti osaltaan auttaa budjettien tason löytämistä alkuvaiheessa. Tavoite vuoden 2050 osalta on lyöty lukkoon,<sup>104</sup> mutta vuodesta 2020 tulee muodostumaan eräänlainen välitavoitevuosi. Hiilibudjettien osalta on nimittäin säädetty, että vuotta 2020 koskevan hiilibudjetin vuosittaisen keskiarvon tulee olla vähintään 26 % mutta korkeintaan 32 % vuoden 1990 perustason alapuolella. Hiilibudjettien tason suhteen viitataan vuoden 2050 CCB:n yleistavoitteeseen, mahdollisine muutoksineen. Vuoden 2050 jälkeisen ajan osalta on annettu valtuus asettaa lisää tavoitteita (vain vähennyksen minimitaso säädetty) tai tavoitehaarukoita (sekä vähennyksen minimi- että maksimitaso säädetty).<sup>105</sup> Vuosittaisella keskiarvolla tarkoitetaan yllä mainituissa tapauksissa kyseessä olevan kauden hiilibudjetin kokonaismäärää jaettuna kauden vuosilla.<sup>106</sup> Vuoden 2050 jälkeisten hiilibudjettien tavoitetaso tulee alistaa hyväksyntämenettelylle (affirmative resolution procedure).<sup>107</sup>

### Hiilibudjetin säätäminen

Hiilibudjetin säätämiselle asetetut reunaehdot ovat luonnollisesti hyvinkin olennaisia CCB:n menestyksen tai epäonnistumisen kannalta. Jokaisen hiilibudjetin säätämisessä on huomioitava vuotta 2050 koskeva tavoite ja asetettava se siten, että tavoite on saavutettavissa.<sup>108</sup> Lisäksi vuotta 2020 koskeva tavoitehaarukka sekä mahdolliset vuoden 2050 jälkeistä aikaa koskevat tavoitteet tulisivat olla saavutettavissa.<sup>109</sup> Lopuksi on mainittu, että hiilibudjetin tulee myös olla sopu-  
soinnussa Euroopan unionin ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.<sup>110</sup>

### Hiilibudjetoinnin yhteydessä huomioitavat seikat

CCB:ssä on nimenomaan säädetty mitkä seikat hiilibudjetoinnissa on otettava huomioon ministerin päätöksenteossa ja ilmastonmuutoskomitean harkitessa neuvoaan hiilibudjettipäätöksestä.<sup>111</sup> Huomioitavia seikkoja ei ole lueteltu tyhjentävästi, vaan sekä ministeri että ilmastonmuutoskomitea voivat huomioida mui-

<sup>104</sup> CCB § 1(1). On toki huomioitava mahdollisuus tavoitteen muuttamiseen. CCB § 2(1).

<sup>105</sup> CCB § 5(1).

<sup>106</sup> CCB § 5(2).

<sup>107</sup> CCB § 5(3). Kyseisessä kohdassa viitataan hiilibudjetin tason asettamiseen määräyksellä. CCB § 5(1)(c) säättää, että vuoden 2050 jälkeisten hiilibudjettien taso asetetaan määräyksellä.

<sup>108</sup> CCB § 8(2)(a).

<sup>109</sup> CCB § 8(2)(b).

<sup>110</sup> CCB § 8(2).

<sup>111</sup> CCB § 10(1).

takin seikkoja.<sup>112</sup> Huomioitaviksi nimenomaisesti säädettyt seikat ovat hyvin laajalta alueelta eivätkä ne ole kovinkaan tarkasti rajattuja. Kyseessä on muun muassa tieteellinen informaatio, taloudelliset seikat, sosiaaliset olosuhteet, energiapolitiittiset kysymykset ja eri alueiden erilaiset lähtökohdat ja asemat.<sup>113</sup>

### *Hiilibudjetoinnin saavuttamista koskeva ennakkoraportointi*

Hiilibudjetointi on tavoitteiden konkretisointia määrätyn ajanjakson aikana tulevaisuudessa. On ratkaistava, millä yksittäisillä keinoilla hiilibudjettien asettamat raamit saavutetaan. Ministerillä on ennakkoraportointivelvollisuus niistä suunnitelmista, joiden avulla hiilibudjettien raameissa pyritään pysymään. Raportti on esitettävä parlamentille mahdollisimman pian hiilibudjetin asettavan määräyksen antamisen jälkeen. Kyseiseen raporttiin on sisällytettävä suunnitellut toimet niin käynnissä olevalle kuin tuleville hiilibudjettikausille.<sup>114</sup> Raportti on laadittava relevantteja viranomaisahoja (Scottish Ministers, Welsh Ministers tai Northern Ireland department) kuullen siltä osin kuin raportti koskee kyseisten viranomais-  
tahojen ehdotuksia ja keinoja.<sup>115</sup>

### *Hiilibudjettikausien välinen jousto*

Vaikka hiilibudjetit ovat sinänsä sitovia, tiettyä joustoa on kuitenkin haluttua säilyttää. Jos hiilibudjetti on ylijäämäinen tai alijäämäinen, liian kankea järjestelmä voisi aiheuttaa ei-toivottuja sivuvaikutuksia. On huomioitava, että ylijäämällä tarkoitetaan tilannetta, jossa hiilibudjetti on suurempi kuin kyseisen budjettikauden nettohiilitase, ja vastaavasti alijäämällä tarkoitetaan tilannetta, jossa hiilibudjetti on pienempi kuin kyseisen budjettikauden nettohiilitase. Tällaisten tapauksien varalta on haluttu mahdollistaa lainaaminen ja tallettaminen hiilibudjettien välillä.

Näin ollen ainakin ylijäämäisen budjetin osalta on luonnollista, että ylijäämän siirto seuraavalle budjettikaudelle sallitaan. Tätä kutsutaan tallettamiseksi. Tallettamiselle ei ole kuitenkaan asetettu mitään automaattista mekanismia. Päätöksen tekee ministeri, ja se voi koskea koko ylijäämää tai ainoastaan osaa siitä. Tallettämispäätös johtaa siihen, että seuraavan budjettikauden hiilibudjetti suurenee talletetun määrän verran.<sup>116</sup> Tallettamiselle ei ole asetettu mitään nimenomaisia etukäteisiä määrällisiä rajoituksia.

Huomattavasti ongelmallisempi ja kiistanalaisempi kysymys on alijäämäiseen budjettiin tapahtuva siirto tulevasta hiilibudjetista, eli lainaaminen. Tulevaisuudesta lainaaminen on kuitenkin haluttu sallia ja sille on luotu tietyt puitteet. Lai-

---

<sup>112</sup> CCB § 10(3).

<sup>113</sup> CCB § 10(2).

<sup>114</sup> CCB § 11(1).

<sup>115</sup> CCB § 11(2).

<sup>116</sup> CCB § 13(3).



naamispäätös on jälleen ministerin toimivallan piirissä,<sup>117</sup> mutta lainaamisen määrälle on asetettu raja. Tulevasta hiilibudjetista voidaan lainata korkeintaan yhden prosentin verran. Prosenttiosuus lasketaan nimenomaan tulevan, lainauksen kohteena olevan, hiilibudjetin luvuista.<sup>118</sup> Lainauksesta seuraa, että tuleva hiilibudjetti pienenee lainan määrän verran ja aikaisempi budjetti vuorostaan suurenee saman verran.<sup>119</sup> On huomioitava, että tuleva hiilibudjetti asetetaan ministerin päätöksellä, mutta sekä lainaaminen että tallettaminen muuttavat tulevia budjettiraameja.

Päätös lainaamisesta tai tallettamisesta on tehtävä viimeistään toisen vuoden toukokuun loppuun mennessä aikaisemman kulloinkin kyseessä olevan budjettikauden päätyttyä (eli jos kyseessä ovat budjettikaudet 2008–2012 ja 2013–2017, on päätös tehtävä toukokuun loppuun mennessä vuonna 2014, joka osuu yhteen hiilibudjettikauden raportointivelvollisuuden kanssa, ks. alempana).<sup>120</sup>

### *Hiilibudjetin ja hiilibudjettikauden muuttaminen*

Vaikka lainaaminen ja tallettaminen tarjoavat joustoa asetettuihin hiilibudjetteihin ja niiden välille, ne eivät kuitenkaan salli laajamittaisempaa puuttumista jo asetettuihin budjetteihin. Tätä varten on CCB:ssä nimenomaisesti säädetty budjetin muuttamisesta tai täydentämisestä. Budjettipäätös voidaan peruuttaa vain, mikäli peruutus tapahtuu ennen sitä päivämäärä, jolloin kyseistä budjettikautta koskeva budjetti olisi pitänyt viimeistään säätää.<sup>121</sup> Kyseisen päivämäärän jälkeen budjettia voidaan kuitenkin vielä muuttaa, mutta vain mikäli alkuperäisen päätöksen perusteisiin vaikuttaneet seikat ovat merkittävästi muuttuneet. Aikaisemmin muutettua budjettia voidaan muuttaa uudestaan samoin perustein.<sup>122</sup> Jo käynnissä olevana budjettikautena voidaan vielä muuttaa kyseistä hiilibudjettia. Perusteet ovat samat, mutta muutokset ovat mahdollisia vain, mikäli päätöksen perusteisiin vaikuttaneet seikat ovat muuttuneet kauden alkamisen jälkeen.<sup>123</sup> Muuttamiselle on asetettu tässä suhteessa tiukemmat kriteerit, koska muutosten on täytynyt tapahtua äskettäin.

Hiilibudjettikaudet ovat lähtökohtaisesti viisivuotisia.<sup>124</sup> Mikäli kansainvälisellä sopimusrintamalla tai Euroopan unionin sääntelyssä on käytössä poikkeavia ajallisia kausia, voidaan CCB:n sisältämät hiilibudjettikaudet yhdenmukaistaa näiden kausien mukaisiksi. Yhdenmukaistaminen tapahtuu ministerin päätöksellä,<sup>125</sup>

---

<sup>117</sup> CCB § 13(1).

<sup>118</sup> CCB § 13(1).

<sup>119</sup> CCB § 13(1). Budjettien säätämisaikataulusta on säädetty CCB § 4(2).

<sup>120</sup> CCB § 13(5).

<sup>121</sup> CCB § 16(1).

<sup>122</sup> CCB § 16(2).

<sup>123</sup> CCB § 16(3).

<sup>124</sup> CCB § 4(1)(a).

<sup>125</sup> CCB § 18(1)-(2).

joka voi sisältää myös kaikki muut yhdenmukaistamisesta johtuvat tarpeelliseksi katsotut muutokset CCB:hen.<sup>126</sup> Päätös ei voi johtaa siihen, että jokin ajallinen kausi jäisi kokonaan hiilibudjetoinnin ulkopuolelle.<sup>127</sup>

### *Keskustelu hiilibudjetoinnista*

#### *Minkä pituinen hiilibudjettikauden tulisi olla?*

Idea hiilibudjetoinnista on otettu vastaan positiivisessa hengessä. Ajatusta lyhyemmän aikavälin tavoitteen asettelusta on pidetty hyvänä. Kriitikki onkin lähinnä kohdistunut hiilibudjettikausien pituuteen. Parempana vaihtoehtona on pidetty vuosittaisten hiilibudjettien laatimista. Mielenpitoet tosin hieman jakaantuvat, mutta eivät kuitenkaan dramaattisesti. Lähinnä on esitetty kahta ideaa, 1) vuosittaista itsenäistä hiilibudjetointia tai 2) vuosittaista hiilibudjetointia viisivuotisten hiilibudjettien sisällä.

#### *Kuinka pitkälle tulevaisuuteen hiilibudjetoinnin tulisi kohdistua?*

CCB:n esitys kolmen viisivuotisen hiilibudjetin voimassaolosta, eli viidentoista vuoden hiilibudjetoinnista, on saanut kannatusta. Kriittinen keskustelu on lähinnä liittynyt hiilibudjettikauden pituuteen. Kolmen viisivuotisen hiilibudjetin säättämisen sijaan vaihtoehtona on ehdotettu viidentoista yksivuotisen hiilibudjetin säättämistä.

#### *Tavoitteiden ja budjettien tarkistaminen*

Yleinen mielipide on, että budjettikausien avulla tulisi viitoittaa tie aina vuoden 2050 tavoitteeseen. Tämä edellyttää toistuvaa budjettien arviointia. Lisäksi budjettien on oltava riittävän joustavia, jotta mahdollinen uusi tieteellinen näyttö voidaan ottaa huomioon.

CCB:n tarjoamaan mahdollisuuteen tarkistaa asetettuja tavoitteita ja budjetteja on suhtauduttu positiivisesti, tosin tietyin varauksin. Eniten on kiinnitetty huomiota siihen, että kaikkiin mahdollisiin muutoksiin liittyisi riittävän tarkat ja hyvin toimivat kontrollimekanismit. Lisäksi on korostettu, ettei tavoitteiden höllentäminen tulisi olla mahdollista. Tavoitteiden tai budjettien tarkistuksen mahdollistavien tosiseikkojen osalta on esitetty, että CCB:n sisältämiä mahdollisuuksia tulisi täydentää.

Keskustelussa on tuotu esiin, että hiilidioksidipäästä koskevat tavoitteet tulisi jakaa sektorikohtaisiksi, jolloin jokaisella päästösektorilla olisi oma tavoite.

---

<sup>126</sup> CCB § 18(4).

<sup>127</sup> CCB § 18(3).

### *Tallettaminen ja lainaaminen*

Tallettamista on lähtökohtaisesti pidetty järkevänä osana tavoitteiden saavuttamisesta. On tosin myös esitetty, että tallettamista tulisi rajoittaa, koska se saattaisi muuten haitata saavutettua hyvää edistymistä vähennysten aikaansaamisessa. CCB:ssä esitetyn rajallisen lainaamisen sallimiseen on myös suhtauduttu positiivisesti. Lainauksen mahdollisuuksia haluttaisiin tosin rajoittaa vielä enemmän, ja sallia lainaaminen ainoastaan odottamattomien tapahtumien varalta.

## 3 Ilmastomuutoskomitea

CCB:n myötä on tarkoitus perustaa erityinen ilmastomuutoskomitea, joka on eräänlainen asiantuntijaelin. Komitean tehtävänä on toimia neuvonantajana hallitukselle, kun erilaisia toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi pohditaan ja niiden välillä tehdään valintoja. Lisäksi komitean tehtävänä on raportoida parlamentille vuosittain tavoitteiden saavuttamista.

### *Kokoonpano ja hallinto*

Ilmastomuutoskomitea on valtiosta riippumaton lakisääteinen elin, jonka työntekijät eivät ole virkamiehiä. Vaikka komitea on itsenäinen, sen tulee huomioida tietyt CCB:n mukaisesti annetut sitomattomat ohjeet komitean toiminnasta.<sup>128</sup> Lisäksi komitean toiminnasta voidaan antaa sitovia ohjeita,<sup>129</sup> mutta nämä ohjeet eivät voi koskea komitean antamien neuvojen sisältöä tai komitean laatiman raportin sisältöä.<sup>130</sup>

Komitea koostuu puheenjohtajasta ja 5–8 jäsenestä, jotka nimitetään ministerin (Secretary of State) ja muiden virallistahojen (the Scottish Ministers, the Welsh Ministers ja Northern Ireland department) yhteisellä päätöksellä.<sup>131</sup> Jäseniä valittaessa on huomioitava, että ilmastomuutoskomitean sisällä on oltava riittävän laaja asiantuntemus ilmastomuutokseen liittyvistä kysymyksistä.<sup>132</sup>

Ilmastomuutoskomitealla on hallinnollisesti varsin vapaat kädet toimia. Se voi käytännössä tehdä kaiken, minkä se katsoo tarpeelliseksi toiminnassaan tai siihen liittyen.<sup>133</sup> Komitean on nimitettävä asiamies (executive), jonka viranomais- tahojen on hyväksyttävä. Komitea voi perustaa alakomiteoita ja se voi palkata työntekijöitä. Komitea voi myös valtuuttaa alakomitean tai työntekijän hoitamaan

---

<sup>128</sup> CCB § 33.

<sup>129</sup> CCB § 34(1)-(3) ja (6).

<sup>130</sup> CCB § 34(4).

<sup>131</sup> CCB § 26(1)-(2) ja liite 1.

<sup>132</sup> CCB liite 1 § 3. Asiantuntemusvaatimukset käsittävät mm. tiedon taloudellisesta kilpailukyvystä, ilmastomuutospolitiikasta, ilmastotieteestä, taloustiedosta, päästökaupasta, teknologiasta ja energiantuotannosta.

<sup>133</sup> CCB § 31(1)-(2).

komitealle kuuluvia tehtäviä. Komitean kokousten pöytäkirjat ovat julkisia asiakirjoja, joitain laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Komitean rahoitus on järjestetty toisaalta komitealle osoitetulla valtuutuksella vastaanottaa ja kerätä varoja ja toisaalta viranomaistahoille annetulla mahdollisuudella rahoittaa komitean toimintaa.<sup>134</sup>

### Neuvonantotehtävät

Asiantuntemusta ilmastomuutoskomiteassa ja sen sinänsä itsenäistä asemaa valtionhallinnosta hyödynnetään komitean neuvoa-antavan roolin myötä. Annettu neuvo on perusteltava.<sup>135</sup> Ensinnäkin komitean tehtävänä on neuvoa, mille tasolle hiilibudjetit tulisi asettaa.<sup>136</sup> Toiseksi komitean tulee yksityiskohtaisemmin esittää, kuinka laajassa mittakaavassa asetetun hiilibudjetin raameissa tulisi pyysyä toisaalta päästövähennysten ja toisaalta hiiliyksiköiden kreditointien avulla.<sup>137</sup> Kolmanneksi komitean on neuvottava missä suhteessa se katsoo, että tavoitteiden saavuttamisen taakka on jaettava päästökauppa-sektorin ja muiden sektoreiden välillä.<sup>138</sup>

Vuosien 2008–2012 budjettikautta koskee tiettyjä erityisvelvollisuuksia neuvonannon suhteen, muun muassa tulee selvittää, onko 20 %:n päästövähennystavoite mahdollista asettaa suhteessa perustasovuoteen 1990.<sup>139</sup>

CCB:ssä on myös säädetty neuvonannon määräajoista sekä annetun neuvon tiedoksiannosta.<sup>140</sup> Komitean on julkaistava neuvonsa, ellei lainsäädännön mukaan julkaista kyseistä tietoa tarvitse julkaista.<sup>141</sup>

### Raportointi

Ilmastomuutoskomitean on vuosittain, kesäkuun loppuun mennessä, raportoitava Ison-Britannian parlamentaarisille elimille (Parliament, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales ja Northern Ireland Assembly). Raportissa komitean on esitettävä näkemyksensä edistyksestä asetettujen hiilibudjettien ja vuotta 2050 koskevan päätavoitteen saavuttamiseksi.<sup>142</sup> Sellaisessa vuosiraportissa, joka koskee toista vuotta hiilibudjettikauden päätyttyä (esim. vuosien 2008–2012 hiilibudjettikauden osalta vuosi 2014), on komitean esitettävä näkemyksensä menneen budjettikauden raameissa pysymisestä ja niistä

---

<sup>134</sup> CCB § 31(2) ja § 32.

<sup>135</sup> CCB § 27(3).

<sup>136</sup> CCB § 27(1)(a).

<sup>137</sup> CCB § 27(1)(b).

<sup>138</sup> CCB § 27(1)(c).

<sup>139</sup> CCB § 27(2).

<sup>140</sup> CCB § 27(4)-(5).

<sup>141</sup> CCB § 27(6)-(7).

<sup>142</sup> CCB § 28(1) ja (3).

toimista, joilla kansallisia päästöjä on vähennetty.<sup>143</sup> Konsultoituaan eräitä viranomaistahoja on ministerin viimeistään kyseisen raportointivuoden lokakuun loppuun mennessä esitettävä parlamentille virallinen vastauksensa ilmastonmuutoskomitean vuosiraportista.<sup>144</sup>

### Muu neuvonanto

Kansallisten viranomaistahojen (Secretary of State, Scottish Ministers, Welsh Ministers ja Northern Ireland department) sitä pyytäessä, on ilmastonmuutoskomitean neuvottava, analysoitava, tiedotettava, tai muutoin autettava kyseisiä viranomaistahoja. Kyseisen pyynnön on tosin liityttävä viranomaistahon CCB:n mukaisiin rooleihin, edistymiseen tavoitteiden saavuttamisessa tai ilmastonmuutokseen yleisesti.<sup>145</sup> Ilmastonmuutoskomitean tulee myös neuvoa, analysoida, informoida tai muutoin auttaa muita mainittuja viranomaistahoja, paitsi ministriä, kun asia koskee vastaavasti voimaan saatettua paikallista tavoitetta tai hiilibudjettia.<sup>146</sup> Viimeksi mainittu tapaus voisi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa Scottish Minister pyytää neuvoa Skotlannin parlamentin säätämästä tavoitteesta.

### Keskustelu ilmatonmuutoskomiteasta

#### *Itsenäisen ja riippumattoman asiantuntijaorganisaation tarve*

Asiantuntijaelimen tarpeesta on oltu suhteellisen yksimielisiä. Samassa yhteydessä on korostettu, että organisaation itsenäisyyden tulee olla todellista, eikä sillä saa olla omia etuja. Omat edut voisivat luonnollisesti vaarantaa elimen riippumattomuutta tai sen uskottavuutta.

#### *Ilmastonmuutoskomitean tehtävistä*

Ilmastonmuutoskomitean neuvoa-antavasta roolista on oltu pääosin yksimielisiä. Samassa yhteydessä on kuitenkin esitetty myös näkemys siitä, että ilmastonmuutoskomitealla tulisi olla todellista sääntely- tai päätöksentekovaltaa. Seikoista joita ilmastonmuutoskomitea ottaa huomioon arvioidessaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista, on oltu suhteellisen samaa mieltä CCB:ssä esitettyjen seikkojen kanssa.

#### *Ilmastonmuutoskomitean kokoonpano*

Kokoonpanon osalta on pääosin priorisoitu teknistä tai tieteellistä asiantuntemusta. Toisena näkökulmana on kuitenkin esitetty eri intressiryhmien edustusta komiteassa, neuvoa-antavassa roolissa. Komitean kokoonpanosta on todettu,

---

<sup>143</sup> CCB § 28(2).

<sup>144</sup> CCB § 29(1)-(2).

<sup>145</sup> CCB § 30(1).

<sup>146</sup> CCB § 30(3).

että asiantuntemuksen tulisi myös ulottua mm. kansainvälisen kehityksen, ympäristövaikutusten, ilmastonmuutokseen sopeutumisen sekä tieteen ja insinööritaidon aloille. Jossain määrin on myös kyseenalaistettu taloustieteellisen tiedon ja talouselämän tuntemuksen tärkeyttä ilmastonmuutoskomiteassa.

#### *Ilmastonmuutoskomitean raportointi*

Ilmastonmuutoskomitean vuosittaista ja riippumatonta raportointia on pidetty välttämättömänä. Erimielisyydet CCB:ssä ehdotetusta raportoinnista liittyvät budjettikausien pituuteen. Budjettikauden lyhentäminen yhteen vuoteen heijastuisi luonnollisesti myös raportointiin, sillä se merkitsisi, että ilmastonmuutoskomitea raportoi vuosittain nimenomaan budjettikauden raameissa pysymisestä.

## 4 Päästökauppa ja muut markkinamekanismit

### Päästökauppa

Päästökauppa on määritelty suhteellisen laajasti CCB:ssä. Sillä tarkoitetaan ensinnäkin päästökauppaa suppeassa mielessä, eli markkinamekanismia, jossa tietyille suorilla tai epäsuorilla päästöjä aikaansaaville toimijoille tai tietyille sektoreille asetetaan päästökatto, jonka puitteissa voidaan käydä päästökauppaa.<sup>147</sup> Toiseksi päästökaupalla tarkoitetaan sellaisia mekanismeja, jotka kannustavat suorilla tai epäsuorilla päästölähteitä vähentämään päästöjään, tai lisäämään kasvihuonekaasujen hiilinieluja.<sup>148</sup>

Suorat kasvihuonekaasujen päästölähteet eivät sinänsä tuota suurempaa määrittelyongelmaa. Sen sijaan toiminta, joka luetaan epäsuoraksi päästölähteeksi on monitahoisempi kysymys, johon on otettu kantaa CCB:ssä. Erityisesti tällaisena toimintana pidetään energian kulutusta, sellaisten materiaalien käyttöä, joiden valmistuksessa on käytetty energiaa, sellaisten materiaalien käytöstä poistoa (lukuun ottamatta kierrätystä), joiden valmistuksessa on käytetty energiaa, tai minkä tahansa tuottaminen tai toimittaminen, mikäli tällainen seikka suoraan aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjä.<sup>149</sup> Vastaavasti mikä tahansa toiminta, joka vähentää äsken mainittuja toimintoja, on katsottava kasvihuonekaasupäästöjä epäsuorasti vähentäväksi toiminnaksi.<sup>150</sup> Epäsuoria päästölähteitä ei ole lueteltu tyhjentävästi. Näin ollen päästökaupan käytölle on luotu varsin laaja-alaiset puitteet CCB:ssä.

---

<sup>147</sup> CCB § 36(2)(a).

<sup>148</sup> CCB § 36(2)(b).

<sup>149</sup> CCB § 37(1).

<sup>150</sup> CCB § 37(2).

CCB ei itsessään kuitenkaan sisällä varsinaista velvollisuutta päästökaupan käyttönotolle. Asia on CCB:lle tyypilliseen tapaan delegoitu kulloinkin toimivaltaiselle viranomaistaholle (Secretary of State, Scottish Ministers, Welsh Ministers, Northern Ireland department). Asetuksella voidaan säätää päästökaupasta.<sup>151</sup> CCB:ssä on kuitenkin säännelty päästökaupan reunaehdoista, eli siitä mitä asetuksessa voidaan säätää ja mitä asetuksessa täytyy säätää.<sup>152</sup>

### *Muita mekanismeja*

Lyhykäisyydessään voidaan vielä todeta, että CCB:hen sisältyy myös säännöksiä jätteiden vähentämiseksi ja kierrättämiseksi,<sup>153</sup> sekä vaatimuksia uusiutuvien liikennepolttoaineiden käytölle.<sup>154</sup> Jätteiden määrän vähentämiseksi ja kierrättämisen edistämiseksi on CCB:ssä luotu puitteet kannustinmekanismin käyttämiselle kotitalousjätteiden määrän vähentämiseksi ja kierrätyksen edistämiseksi. Liikennepolttoaineiden osalta on mahdollistettu velvollisuus polttoaineen toimittajalle osoittaa, että tiettynä ajanjaksona tietty osuus kyseisen toimittajan Isoon-Britanniaan toimittamasta liikennepolttoaineesta on ollut peräisin uusiutuvista lähteistä (esim. biomassasta tuotettu polttoaine, biopolttoainesekoitus, kokonaisuudessaan uusiutuvalla energialla tuotettu polttoaine tai muu erikseen määritelly uusiutuva polttoaine).

### *Keskustelu markkinamekanismeista*

#### *Toimivallasta ottaa käyttöön päästökauppajärjestelmiä*

Toimivalta uusien päästökauppajärjestelmien lanseeraamiselle on otettu vastaan pääosin positiivisesti. Varsin yleinen varauksia kyseiselle toimivallalle on ollut pelko liian avoimesta toimivallan delegoimisesta. Mahdollisia esityksiä uusista päästökauppajärjestelmistä tulisi voida tarkastella huolellisesti.

Jonkinlaista toimivaltasäännöstä on kuitenkin pidetty suhteellisen välttämättömänä asiana. Ehtona positiiviselle suhtautumiselle on joiltain tahoilta esitetty todellinen sitoutuminen päästöjen vähentämiseen. Myös toimivallan rajoittamista on esitetty.

## **5 Ilmastonmuutoksen vaikutukset ja niihin sopeutuminen**

CCB:ssä on ministerille asetettu velvollisuus raportoida säännöllisin väliajoin parlamentille ilmastonmuutoksen olemassa olevista ja ennustetuista vaikutuksista Isoon-Britanniaan. Tämän lisäksi tulee ministerin valmistella hallituksen ohjelma

---

<sup>151</sup> CCB § 36(1).

<sup>152</sup> CCB § 38 ja Schedule 2.

<sup>153</sup> CCB § 51 ja Schedule 5.

<sup>154</sup> CCB § 55 ja Schedule 6.

ilmastonmuutokseen sopeutumisesta (adaptation). Tässä sopeutumisohjelmassa, joka on esiteltävä parlamentille, on esitettävä hallituksen tavoitteet ilmastomuutokseen sopeutumisesta sekä keinot, joilla näihin tavoitteisiin aiotaan päästä. Ohjelman on perustuttava juuri mainittuun raporttiin ilmastomuutoksen olemassa olevista ja ennustetuista vaikutuksista.<sup>155</sup>

### Keskustelu sopeutumisesta

#### *Raportoinnin toimivuus*

Vaikka raportoinnin katsotaan suhteellisen yleisesti edesauttavan ilmastomuutokseen sopeutumista, joitakin parannusehdotuksia on esitetty. CCB:hen tulisi liittyä velvollisuus tehdä selkoa Ison-Britannian toimista ilmastomuutokseen sopeutumisen edesauttamiseksi ulkomailla. Muutoinkin ilmastomuutokseen sopeutumiseen pitäisi kiinnittää enemmän huomiota.

## 6 Tulosten tarkistus – Raportointivelvollisuudet

### Vuosiraportointi

On selvää, että puitelainsäädäntö, jonka tarkoituksena on tietyn laajemman tavoitteen savuttaminen ja johon vielä sisältyy varsin mittavia alemmantasoisien norminannon kautta säädettäviä täsmentäviä säännöksiä, edellyttää raportointivelvollisuutta jollain tasolla. Erilaiset kontrollimenetelmät, joilla pyritään varmistamaan, että alemmantasoiset normit asetetaan tietyn parlamentaarisen kontrollin alaisuudessa, eivät itsessään ole riittäviä, koska tällöin ei sinänsä välttämättä tarkastella valittujen linjausten onnistumista.

Koska ministeri on vastuussa niin vuotta 2050 koskevan päätavoitteen saavuttamisesta<sup>156</sup> kuin yksittäisten hiilibudjettien raameissa pysymisestä<sup>157</sup>, hän on myös velvollinen esittämään parlamentille lausunnon Ison-Britannian vuosittaisista päästöistä. Velvollisuus koskee päästöjä vuodesta 2008 lähtien.<sup>158</sup> On huomioitava, että lausunnon tulee koskea jokaista kasvihuonekaasua (ei siis ainoastaan kohdekasvihuonekaasuja, joita vuoden 2050 tavoite koskee). Lausunnossa on esitettävä jokaisen kasvihuonekaasun osalta Ison-Britannian kansalliset päästöt, nielut sekä nettopäästöt jokaista yksittäistä kasvihuonekaasua koskien,<sup>159</sup> sekä Ison-Britannian yhteenlasketut päästöt, poistot ja nettopäästöt.<sup>160</sup> Lisäksi

---

<sup>155</sup> CCB § 48-50.

<sup>156</sup> CCB § 1(1).

<sup>157</sup> CCB § 4(1)(b).

<sup>158</sup> CCB § 12(1).

<sup>159</sup> CCB § 12(2)(a).

<sup>160</sup> CCB § 12(3).



on lausunnossa mainittava laskennassa käytetyt metodit ja todettava mikäli esitettyissä luvuissa on tapahtunut lisäystä tai vähennystä.<sup>161</sup>

Lausunnossa on selvitettävä nettohiilitaseeseen vaikuttavien hiiliyksiköiden kreditointien ja debitoointien kokonaismäärä siltä hiilibudjettikaudelta, johon kyseessä oleva raportointivuosi osuu.<sup>162</sup> Esityksen on oltava yksityiskohtainen, sillä hiiliyksiköiden osalta on selvennettävä niiden yksittäiset luvut ja niiden laatu.<sup>163</sup> Nettohiilitaseen tilasta on myös raportoitava.<sup>164</sup> Huomionarvoista nettohiilitaseen tilan ja hiiliyksiköiden kreditoinnissa/debitoinnissa on myös, etteivät ne rajoitu kulloinkin kyseessä olevan raportointivuoden loppuun. On esitettävä mahdollisimman tuoreet tiedot ottaen huomioon lausunnon julkaisemisajankohta (joka on siis reilun vuoden päästä raportointia koskevan kalenterivuoden päättymisestä).<sup>165</sup>

On huomioitava, että kansainvälinen ilmailu ja kansainvälinen laivaliikenne eivät lähtökohtaisesti kuulu Ison-Britannian kansallisiin päästöihin,<sup>166</sup> joten niiden liittämisestä yllämainittuihin lukuihin onkin säädetty erikseen. Velvollisuus kyseisten päästöarvojen sisällyttämiseen on vain siltä osin kuin Iso-Britannia on velvollinen raportoimaan kyseisistä päästöistä kansainvälisten säännösten mukaisesti.<sup>167</sup>

Aikataulullisesti vuosittaisia lukuja koskevan lausunnon antaminen on yhdistetty jo olemassa olevaan velvollisuuteen valmistella kyseiset luvut ja täydellinen inventaarioraportti toisena vuonna maaliskuun puoliväliin mennessä lukuja koskevan kalenterivuoden jälkeen. CCB:n mukainen lausunto tulisi esittää maaliskuun loppuun mennessä lukuja koskevaa kalenterivuotta seuraavana toisena vuonna (eli vuotta 2008 koskevat luvut tulee esittää maaliskuun loppuun mennessä vuonna 2010).<sup>168</sup>

### *Budjettikausittainen raportointi*

Budjettikauden päätyttyä on ministerin viimeistään toisen budjettikauden päättymisen jälkeisen vuoden toukokuun loppuun mennessä (esim. vuosien 2008–2012 budjettikauden osalta viimeistään toukokuun loppuun mennessä vuonna 2014) esitettävä parlamentille raportti kuluneesta budjettikaudesta.<sup>169</sup> Toisin kuin vuosittainen raportointi, budjettikausittainen raportointi käsittää Ison-Britannian kansalliset päästöt, nielut ja nettopäästöt jokaista kohdekasvihuonekaasun

---

<sup>161</sup> CCB § 12(2)(b)–(c).

<sup>162</sup> CCB § 12(6)(a).

<sup>163</sup> CCB § 12(6)(b).

<sup>164</sup> CCB § 12(7).

<sup>165</sup> CCB § 12(8).

<sup>166</sup> CCB § 25(1).

<sup>167</sup> CCB § 12(5).

<sup>168</sup> CCB § 12(9).

<sup>169</sup> CCB § 14(1) ja (9).

osalta (eli antaa kyseistä kaasua koskevien vuosittaisten lukujen summan).<sup>170</sup> Lisäksi on raportoitava hiilibudjettikauden hiiliyksiköitä<sup>171</sup> ja hiilitasetta koskevat tiedot<sup>172</sup> samaan tapaan kuin vuosittaisen raportoinnin yhteydessä (raportointi koskee tässä tapauksessa ajallisesti ainoastaan kyseessä olevaa hiilibudjettikautta).

Raportissa on todettava, mikäli hiilibudjetin raameissa on pysytty.<sup>173</sup> Tässä yhteydessä on huomioitava mahdollisuus lainaamiseen tai tallettamiseen<sup>174</sup> tai mahdollisuus muuttaa budjettia.<sup>175</sup> Nämä seikat vaikuttavat luonnollisesti johtopäätöksiin budjettiraameissa pysymisestä. Tästä syystä on erikseen vielä mainittava hiilibudjetin raamit, alkuperäisenä lukuna ja korjattuna lukuna mahdollisista talletuksista, lainauksista tai muutoksista johtuen.<sup>176</sup> Mahdollinen lainaamispäätös ja lainan määrä on myös mainittava budjettikauden raportissa.<sup>177</sup> Mikäli kaikesta huolimatta budjettiraameissa ei ole pysytty, on raportissa esitettävä syyt epäonnistumiselle.<sup>178</sup>

### *Vuoden 2050 tavoitetta koskeva loppuraportti*

Kuten on tullut todettua, on ministeri vastuussa vuotta 2050 koskevan päätavoitteen saavuttamisesta.<sup>179</sup> On luonnollista, että hänellä on velvollisuus esittää parlamentille lausunto, josta käy ilmi miten tavoite toteutuu. Kyseisen lausunnon on oltava valmis viimeistään toukokuun loppuun mennessä vuonna 2052.<sup>180</sup> Lausunto on tietystä mielessä yksittäinen erillinen vuosiraportti, mutta vuoden 2050 erityisluonteesta johtuen, on siitä säädetty erikseen.

Lausunnossa on selvitettävä jokaisen kohdekasvihuonekaasun osalta Ison-Britannian kansalliset päästöt, nielut sekä nettopäästöt, eli käytännössä kyseessä on vuosiraportointi (vuosiraporttihan sisältää laskelmat kaikista kasvihuonekaasuista, eikä ainoastaan kohdekasvihuonekaasuista) kyseisistä kasvihuonekaasuista.<sup>181</sup> Vuotta 2050 koskevassa lausunnossa on selvitettävä nettohiilitaseeseen vaikuttavien hiiliyksiköiden kreditointien ja debitointien kokonaismäärä

---

<sup>170</sup> CCB § 14(2). Vuosittaisten lukujen summa ja budjettikauden raportoitu luku saattavat erota toisistaan, koska jälkimmäisessä huomioidaan mahdolliset muutokset vuoden 1990 perustason tai vuosittaisten päästöjen laskennassa kansainvälisten säännösten mukaan.

<sup>171</sup> CCB § 14(3).

<sup>172</sup> CCB § 14(4).

<sup>173</sup> CCB § 14(7).

<sup>174</sup> CCB § 13.

<sup>175</sup> CCB § 16.

<sup>176</sup> CCB § 14(6).

<sup>177</sup> CCB § 14(5).

<sup>178</sup> CCB § 14(8).

<sup>179</sup> CCB § 1(1).

<sup>180</sup> CCB § 15(7).

<sup>181</sup> CCB § 15(2).

vuonna 2050.<sup>182</sup> Esityksen on jälleen kerran oltava yksityiskohtainen eli hiiliyksi-  
köiden osalta on selvennettävä niiden yksittäiset luvut ja niiden laatu.<sup>183</sup>

Tietojen ja lukujen perusteella voidaan laskea vuoden 2050 nettohiilitase, joka on ilmoitettava lausunnossa.<sup>184</sup> Näin ollen pystytään vetämään johtopäätös tavoitteen saavuttamista.<sup>185</sup> Mikäli tavoite on jäänyt saavuttamatta, on epäonnistumisen syyt kirjattava lausuntoon.<sup>186</sup> CCB ei sisällä varsinaisia suoranaisia sanktioita sen varalta, että asetettuihin ja sitoviin tavoitteisiin ei päästäisi.

## 7 Valvontamekanismit kevennetyille muuttamiselle ja alemmanasteiselle norminannolle

Koska CCB on mitä suurimmassa määrin puitelaki, on siinä lukuisissa kohdissa säännelty tarkentavan tai täydentävän sääntelyn tarpeellisuudesta tai sen mahdollisuudesta. Lisäksi on CCB:n useassa kohdassa säädetty eräänlaisen kevennetyin lainsäädäntömenettelyn käytöstä, jonka puitteissa CCB:tä voidaan muuttaa. On vaikea sanoa johtuvatko nämä seikat erityisesti Ison-Britannian lainsäädäntöjärjestyksestä ja paikallisesta järjestelmästä vai onko CCB jotenkin poikkeuksellinen tässä suhteessa.<sup>187</sup> Arvioitavissa lienee, etteivät menettelyt sinänsä ole poikkeuksellisia. Ottaen huomioon ilmastomuutokseen liittyvät epävarmuustekijät sekä ilmastopolitiikan ja ilmasto-oikeuden nopean muutostahdin onkin puitelain-säädäntöä, tarvittavine valtuutussäännöksillä, pidettävänä viisaana ratkaisuna.

Menemättä tässä suhteessa kuitenkaan yksityiskohtiin on ehkä paikallaan tarkastella niitä elementtejä, joilla alemman tasoiselle sääntelylle sekä kevennetyille muuttamiselle on asetettu tiettyjä menettelyllisiä vaatimuksia. Kaikkia CCB:n sisältämiä vastaavia kohtia ei ole ollut mahdollista tuoda esiin tämän selvityksen puitteissa. Alla esitellään ainoastaan vähennystavoitteiden ja hiilibudjetoinnin materiaalisiin säännöksiin liittyviä muutos- tai täydentämissä mahdollisuuksia.

### Parlamentaarinen kontrolli

Kuten aiemmin on todettu, CCB perustuu sitovan vähennystavoitteen asettamiselle. Tavoite on muotoiltu vähintään 60 %:n leikkauksena nettohiilitaseeseen vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 perustasoon verrattuna.<sup>188</sup> Tässä suhteessa onkin mielenkiintoista todeta, että tämä tavoite on muutettavissa ministe-

---

<sup>182</sup> CCB § 15(3)(a).

<sup>183</sup> CCB § 15(3)(b).

<sup>184</sup> CCB § 15(4).

<sup>185</sup> CCB § 15(5).

<sup>186</sup> CCB § 15(6).

<sup>187</sup> Tässä yhteydessä on hyvä ottaa huomioon Ison-Britannian valtiosääntöoikeudelliset eroavaisuudet Suomen järjestelmään verrattuna.

<sup>188</sup> CCB § 1(1).

rin päätöksellä, mikä korostaa CCB:n luonnetta puitelakina. Valtuutus ei luonnollisesti ole täysin avoin.

Ensinnäkin vuoden 2050 tavoitetta ja perustasoksi valittua vuotta voidaan muuttaa, mikäli ilmastomuutoksen tieteellisessä ymmärtämisessä on tapahtunut huomattavaa kehitystä. Ensimmäisellä kerralla kun tavoitetta muutetaan, voidaan huomioida tieteen kehitys kesäkuusta 2000 lähtien, ei siis ainoastaan CCB:n voimaantulon jälkeistä kehitystä. Tämä johtuu siitä, että 60 %:n leikkaus-tavoite vuoteen 2050 mennessä on peräisin Royal Commission on Environmental Pollutionin suosituksesta, joka tehtiin kesäkuussa 2000. Seuraavalla mahdollisella tavoitteen muutokerralla voidaan ainoastaan huomioida edellisen tavoitteen muutoksen jälkeinen tieteellinen kehitys.<sup>189</sup>

Toiseksi vuoden 2050 tavoitetta ja perustasoksi valittua vuotta voidaan muuttaa, mikäli kehitys Euroopan unionin oikeudessa tai politiikassa, tai kansainvälisessä oikeudessa tai politiikassa, sitä edellyttää. Tällainen tapaus on luonnollisesti käsillä, jos esimerkiksi solmitaan uusi kansainvälinen ilmastopöytäkirja. Lisäksi vuoden 2050 tavoitetta, mutta ei perustasoksi valittua vuotta, voidaan muuttaa, mikäli tavoitteeseen sisältyvien kasvihuonekaasujen lukumäärää muutetaan, tai mikäli kansainvälinen ilmailu tai laivaliikenne lisätään tavoitteeseen.

Vuotta 2050 koskevaan tavoitteeseen tai perustasoksi valittuun vuoteen tehtyjen muutosten on läpikäytävä hyväksymismenettely (affirmative resolution procedure) parlamentin molemmissa huoneissa.<sup>190</sup> Tämä merkitsee, että ennen kuin päätös voidaan tehdä, se on esiteltävä parlamentin molemmissa huoneissa, joissa asiasta käydään keskustelu ja päätöksestä äänestetään. Mikäli esitettyä päätöstä äänestyksen perusteella kannatetaan, voidaan päätös tehdä. Perustasoksi valitun vuoden muuttaminen muuttaa samalla kaikki CCB:n relevantit viittaukset vuoteen 1990.

Kuten CCB:n vuotta 2050 koskevaa päätavoitetta, myös hiilibudjetteihin liittyvää vuoden 2020 prosentuaalista tavoitehaarukkaa sekä mahdollisesti vuoden 2050 jälkeistä aikaa koskevat prosentuaalisesti asetetut tavoitteet voidaan myös muuttaa.<sup>191</sup> Koska asia on varsin keskeinen, on itse CCB:ssä asetettu reunaehdot muutoksille, jotka ovat samansisältöiset kuin vuotta 2050 koskevaan päätavoitteeseen tai perusvuoteen esitettävien muutosten reunaehdot.

Vuoden 2020 tavoitehaarukkaa, tai vuoden 2050 jälkeistä aikaa koskevat asetetut tavoitteet voidaan muuttaa ministerin määräyksellä jos, 1) ilmastomuutok-

---

<sup>189</sup> CCB § 2(1), (2) ja (4).

<sup>190</sup> CCB § 2(6).

<sup>191</sup> CCB § 6(1).

sen tieteellisessä ymmärtämisessä on huomattavaa kehitystä, 2) kehitys EU:n ilmasto-oikeudessa tai ilmastopolitiikassa tai kansainvälisessä ilmasto-oikeudessa tai ilmastopolitiikassa on huomattavaa, tai 3) tavoitteeseen sisältyviä kasvihuonekaasujen lukumäärää muutetaan, tai mikäli kansainvälinen ilmailu tai laivaliikenne lisätään tavoitteeseen.<sup>192</sup> Näiltä osin ajalliset rajoitukset ilmastotieteen kehityksen huomioonottamisesta<sup>193</sup> sekä vaadittu menettely (hyväksymismenettely, affirmative resolution procedure)<sup>194</sup> ovat samat kuin äsken selostetut.

CCB:n olennaisimpia instrumentteja ovat hiilibudjetit, joiden tarkoituksena on konkreettisesti ohjata päätavoitteen, välitavoitteen ja mahdollisten myöhempien tavoitteiden saavuttamiseen. Hiilibudjetit säädetään ministerin päätöksellä,<sup>195</sup> mutta jälleen kerran tämä päätös on alistettu parlamentaarille kontrollille hyväksymismenettelyn myötä (affirmative resolution procedure).<sup>196</sup> Hiilibudjettipäätöksen muuttaminen tai peruuttaminen on myös alistettu hyväksymismenettelylle.<sup>197</sup> Itse hiilibudjettikauden ajallisen ulottuvuuden muuttaminen on sekin alistettu hyväksymismenettelylle.<sup>198</sup>

Mielenkiintoisen lisän hiilibudjetin säätämiseen tuovat mahdollisuudet tallettamiseen ja lainaamiseen. Hiilibudjettikausien välille luotu joustomekanismi vaikuttaa siis jo säädettyihin hiilibudjetteihin, sillä lainaaminen/tallettaminen muuttavat tulevia budjettiraameja. Lainaus- tai tallettamispäätöstä ei kuitenkaan ole alistettu nimenomaiselle parlamentaarille kontrollille. Ottaen huomioon tallettamisen luonteen ja varsin tiukasti asetetun rajan lainaamiselle (yksi prosentti lainauksen kohteena olevasta hiilibudjetista) päätösvallan delegointi ministerille on ilmeisesti katsottu perustelluksi. Kuulemisvelvollisuudesta on kylläkin säädetty.

CCB:n mukaan ministerin asetuksella (regulation) voidaan tarkemmin määritellä hiiliyksikön käsite<sup>199</sup> ja säätää hiilikirjanpitojärjestelmästä<sup>200</sup>. Asetuksella tulee säätää hiiliyksiköiden käytöstä nettohiilitaseen kreditoinnissa.<sup>201</sup> Näissä tapauksissa on myös noudatettava tiettyä parlamentaarista menettelyä. Mikäli kyseessä on kyseisen kohdan ensimmäinen tarkentava tai täydentävä säännös, tai mikäli tarkennus tai täydennys koskettaa lain tasoista säännöstä (primary legislation) on noudatettava hyväksymismenettelyä (affirmative resolution procedure).<sup>202</sup>

---

<sup>192</sup> CCB § 6(2).

<sup>193</sup> CCB § 6(3).

<sup>194</sup> CCB § 6(4).

<sup>195</sup> CCB § 8(1).

<sup>196</sup> CCB § 8(3).

<sup>197</sup> CCB § 16(4).

<sup>198</sup> CCB § 18(6).

<sup>199</sup> CCB § 21(1).

<sup>200</sup> CCB § 21(2)-(4).

<sup>201</sup> CCB § 22.

<sup>202</sup> CCB § 23(2).

Muussa tapauksessa noudatetaan hylkäysmenettelyä (negative resolution procedure).<sup>203</sup>

Päästökaupasta säättäminen asetuksella on hyväksymismenettelyn alaista silloin, kun asetuksessa säädetään tietyistä päästökaupan kannalta perustavanlaatuisista, CCB:ssä erikseen luetelluista seikoista. Näitä ovat esimerkiksi päästökaupparjestelmän perustaminen, osallistujatahon laajentaminen tai seuraamusten tiukentaminen.<sup>204</sup> Mikäli asetus ei sisällä CCB:n luettelemaa seikkaa, noudatetaan hylkäämismenettelyä.<sup>205</sup>

### *Kuulemismenettely*

Mikäli vuoden 2050 tavoitetta tai perustasoksi valittua vuotta halutaan muuttaa, on läpikäytävä kuulemismenettely. Menettelyssä on tarkoitus integroida niin ilmastomuutoskomitea kuin tietyt muut kansalliset viranomaiset päätöksentekoprosessiin. Ennen päätöksentekoa on hankittava ilmastomuutoskomitean neuvo, joka on otettava huomioon. Tämän lisäksi on otettava huomioon tietyt relevantit virallistahot (Scottish Ministers, Welsh Ministers ja Northern Ireland department).<sup>206</sup>

Äsken mainittujen muutosten osalta (2050-tavoite ja perusvuosi) on säädetty tarkemmin kuulemismenettelyn kulusta.<sup>207</sup> Ilmastomuutoskomitean tulee toimittaa neuvonsa myös relevanteille virallistahoille. Kyseisillä virallistahoilla on kolme kuukautta aikaa toimittaa näkemyksensä. Määräaika alkaa kulua siitä hetkestä, kun ilmastomuutoskomitean neuvo on saapunut asianmukaiselle virallistaholle. Ennen kuin virallistahojen mielipiteet on annettu, tai ennen kuin kolmen kuukauden määräaika on kulunut umpeen, ei kulloinkin kyseessä olevaa ehdotusta voida viedä parlamenttiin. Virallistahojen (mutta ei ilmastomuutoskomitean) näkemyksistä ja niiden huomioonottamisesta on julkaistava muistio, jossa selvennetään onko mielipiteet otettu huomioon ja miten, samaan aikaan kun muutosehdotus esitellään.

Mahdollisten vuoden 2020 koskevan prosentuaalisen haarukan avulla ilmaistun välitavoitteen tai vuoden 2050 jälkeistä aikaa koskevien asetettujen prosentuaalisten tavoitteiden muutosten yhteydessä on myös läpikäytävä kuulemismenettely. Menettelyn mukaisesti tulee hankkia ja ottaa huomioon ilmastomuutoskomitean neuvo sekä huomioida relevanttien virallistahojen (Scottish Ministers, Welsh Ministers ja Northern Ireland department) esittämät näkemykset.<sup>208</sup> Muutoin

---

<sup>203</sup> CCB § 23(3). Negative resolution procedure merkitsee, että parlamentin ylä- tai alahuone voi halutessaan mitätöidä kyseessä olevan säädösmuutoksen. CCB § 63(2).

<sup>204</sup> CCB § 40(3).

<sup>205</sup> CCB § 40(4).

<sup>206</sup> CCB § 3(1).

<sup>207</sup> CCB § 3(2)-(5).

<sup>208</sup> CCB § 7(1).

menettely on sama kuin äsken selostettu, joka koski vuoden 2050-tavoitteen tai perusvuodeksi valitun vuoden muuttamista.<sup>209</sup>

Myös hiilibudjettien säätämisen yhteydessä noudatetaan identtistä menettelyä kuulemisen osalta. Ilmastomuutoskomitean neuvo tulee hankkia ja ottaa huomioon, lisäksi tulee samoille virallistahoille antaa tilaisuus esittää näkemyksensä.<sup>210</sup> Menettely on lähes sama kuin äsken selostettu.<sup>211</sup> Erotuksena on, että mikäli hiilibudjetin taso asetetaan ilmastomuutoskomitean neuvosta poikkeavasti, ministerin täytyy julkaista muistio, jossa päätöksen sisältämä poikkeavuus perustellaan.<sup>212</sup>

Hiilibudjettipäätöksen peruuttaminen tai sen muuttaminen noudattelee pitkälti samanlaista kuulemismenettelyä. Ennen kuin kyseinen päätös esitellään parlamentille, on ilmastomuutoskomitean neuvo saatava ja huomioitava.<sup>213</sup> Lisäksi on relevantteja viranomaistahoja kuultava.<sup>214</sup> Komitean neuvo on myös toimitettava kyseisille viranomaistahoille.<sup>215</sup> Viranomaistahojen on ilmaistava mielipiteensä yhden (mikäli budjettikausi, johon muutokset koskevat on käynnissä) tai kolmen (muussa tapauksessa) kuukauden kuluessa siitä päivästä, jolloin ilmastomuutoskomitean neuvo on viranomaistaholla toimitettu. Mikäli määräaikoja ei noudateta, voidaan päätös viedä parlamentin tarkasteltavaksi, vaikka viranomaistahoja ei olisi kuultu.<sup>216</sup> Samaan aikaan kun päätösehdotus esitellään, on ministerin myös esitettävä miten viranomaistahojen mielipiteet on otettu huomioon.<sup>217</sup>

Hiilibudjettikausien väliset joustomahdollisuudet tallettamisen ja lainaamisen muodossa muuttavat luonnollisesti jo päätettyjen hiilibudjettien lukuja. Vaikka tallettamis- tai lainaamispäätöstä ei ole alistettu parlamentaariselle hyväksynnälle, on kuitenkin kyseisiä päätöksiä tehtäessä noudatettava jo tutuksi tullutta kuulemismenettelyä. Ilmastomuutoskomitean neuvo on saatava ja se on otettava huomioon ennen päätöksen tekoa. Lisäksi tiettyjä viranomaistahoja on kuultava ennen päätöstä.<sup>218</sup>

---

<sup>209</sup> CCB § 7(2)-(5).

<sup>210</sup> CCB § 9(1).

<sup>211</sup> CCB § 9(2)-(4) ja (6).

<sup>212</sup> CCB § 9(5).

<sup>213</sup> CCB § 17(1)(a).

<sup>214</sup> CCB § 17(1)(b).

<sup>215</sup> CCB § 17(2).

<sup>216</sup> CCB § 17(3)-(4).

<sup>217</sup> CCB § 17(5).

<sup>218</sup> CCB § 13(4).

Hieman poikkeavasti säädetään hiilibudjettikausien ajallisen ulottuvuuden muuttamista koskevasta kuulemisesta. Tältä osin on kuultava tiettyjä viranomaistahoja, mutta velvollisuutta ilmastomuutoskomitean kuulemiseen ei ole.<sup>219</sup>

Säädettäessä ministerin asetuksella (regulation) hiiliyksiköistä, hiilikirjanpitojärjestelmästä, sekä hiiliyksiköiden käytöstä nettohiilitaseen kreditoinnissa on, ensimmäisen tarkentavan tai täydentävän säännöksen, tai tarkennuksen tai täydennyksen koskettaessa lain tasoista säännöstä (primary legislation), noudatettava hyväksymismenettelyä (affirmative resolution procedure). Muussa tapauksessa noudatetaan hylkäysmenettelyä (negative resolution procedure). Näissä molemmissa tapauksissa on myös kuultava muita kansallisia viranomaisia.<sup>220</sup> Ensimmäisten tarkennusten tai täydennysten osalta on myös pyydettävä ja saatava ilmastomuutoskomitean neuvo, joka on otettava huomioon.<sup>221</sup>

Päästökaupasta sääntelevää asetusta koskevat kuulemisvelvollisuudet poikkeavat hieman yllä selostetusta. Ennen asetuksen antamista on jälleen kerran ilmastomuutoskomitean neuvo saatava ja huomioitava.<sup>222</sup> Erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse päästökaupasta, jossa asetetaan päästökatto, on saatava ja huomioitava ilmastomuutoskomitean neuvo päästökaton tasosta.<sup>223</sup> Tämän lisäksi on kuultava niitä tahoja, joihin suunniteltu päästökauppa tulee vaikuttamaan.<sup>224</sup>

---

<sup>219</sup> CCB § 18(5).

<sup>220</sup> CCB § 23(4). Kyseiset viranomaistahot ovat Scottish Ministers, Welsh Ministers ja relevant Northern Ireland department.

<sup>221</sup> CCB § 23(5).

<sup>222</sup> CCB § 40(1)(a).

<sup>223</sup> CCB § 40(2).

<sup>224</sup> CCB § 40(1)(b).







VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001, (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
julkaisut@vnk.fi  
www.vnk.fi/julkaisut



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5631-83-8



9 789525 631838

Tätä julkaisua myy ja välittää:  
Yliopistopainon kirjamyynti  
www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti  
books@yliopistopaino.fi  
PL 4 (Vuorikatu 3 A)  
00014 HELSINGIN YLIOPISTO  
Puhelin (09) 7010 2363  
Fax (09) 7010 2374

ISBN 978-952-5631-83-8 (nid)  
ISBN 978-952-5631-84-5 (pdf)  
ISSN 0782-6028