

Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä

Hyväksytty 9.6.2021 kokouksessa

Suomen ilmastopaneelin julkaisu 1/2021

Johdanto

Tämä muistio tarkastelee Suomen ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmän kehittämistä kansallisen ilmastolain uudistamiseen liittyen.

Tarkastelussa tuodaan esiin näkökulmia ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään, seurantajärjestelmään, osallistumiseen sekä muutoksenhakukysymyksiin.

Nojaamme oikeudelliseen arvioon nykyisin muutostarpeista, eurooppalaisten ilmastolakien vertailevaan analyysiin, ja Ilmastopaneelin asiantuntijankemeyksiin monitieteisenä suomalaisen ilmastopolitiikan tieteellisenä asiantuntijaelimenä.

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä uudessa ilmastolaissa – keskeiset suositukset

- Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän on katettava kaikki kasvihuonekaasut, nielut sekä sopeutuminen ilmastonmuutokseen.
- Suunnitelmien keskiössä tulisi olla yksi kaikki kasvihuonekaasut, nielut ja sopeutuminen yhteen kokoava suunnitteluasiakirja. Tämän lisäksi voi säilyä tarve sektorikohtaisille suunnitelmille.
- Suunnitelmien sisältövaatimuksiin olisi kirjattava nykyistä vahvempi velvollisuus asettaa suunnitelmat linjaan ilmastolain tavoitteiden kanssa.
- Ilmastopaneelilta olisi pyydettävä lausunto ilmastolain mukaisista suunnitelmista jo valmisteluvaiheessa ja valtioneuvoston olisi esitettävä, miten Ilmastopaneelin arvio on otettu suunnitelmassa huomioon.
- Seurannan kannalta keskeinen dokumentti on ilmastovuosikertomus, josta tulisi säätää nykyistä tarkemmin laissa. Vuosikertomuksesta olisi käytävä ilmi kaikkien sektorien päästökemitys ja nettonielun kemitys, sopeutumisen tavoitteissa edistymisen, sekä tehdyt politiikkatoimet ja arvio niiden riittäväydestä suhteessa ilmastolain tavoitteisiin. Vuosikertomuksesta olisi kehitettävä työkalu, jonka avulla tunnistetaan lisäisten toimien tarve. Vuosikertomuksessa voitaisiin Tanskan ilmastolain kaltaisesta projisoida kemityskulut kohti ilmastolain asettamia päästövähennysten välitavoitteita, ja tätä vasten arvioida toimien riittävyttä ja lisätoimien tarvetta.
- Ilmastopaneelilta olisi pyydettävä lausunto ilmastovuosikertomuksen luonnoksesta, johon hallituksen olisi vastattava. Nämä lausunnot olisi sisällytettävä eduskunnalle annettavaan vuosikertomukseen.
- Seurantajärjestelmä tulisi sitoa suunnittelujärjestelmään niin, että lain nojalla on selkeää missä tilanteessa lisäisten toimien tarve aktivoituu, ja miten niistä päätetään, mikäli näyttää siltä, että suunnitellut ja/tai toteutetut toimet eivät riitä ilmastolaissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Olisi vahvistettava osallistumista koskevaa sääntelyä sekä suunnittelun että seurannan osalta.
- Muutoksenhaun mahdollisuuksia tulisi selventää.

Suunnittelujärjestelmä

On tärkeää, että ilmastopolitiikan suunnittelusta, asiakirjat mukaan lukien, kirjattaisiin ilmastolakiin siten, että se kattaa taakanjakosektorin, päästökauppasektorin ja maankäyttösektorin päästövähennystoimet ja sopeutumisen sekä pitkän aikavälin suunnittelun.

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän keskiössä tulisi olla kaikkien sektorien päästöt ja nielut kattava, hillinnän ja sopeutumisen keskipitkän aikavälin suunnitellut toimet yhteen kokoava suunnitelma tai suunnitelman osa, jossa voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon sektorien väliset riippuvuudet. Siinä tulisi siis tarkastella suunniteltujen toimien vaikutusta hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen, joka edellyttää päästöjen ja nielujen yhteistarkastelua läpi sektoreiden.

Kaikkien sektorien ilmastotoimien läpileikkaava katsaus yhteen kokoavassa asiakirjassa olisi tärkeää ilmastopolitiikan ennakoitavuuden, läpinäkyvyyden ja avoimuuden sekä suunnitelmien seurattavuuden turvaamiseksi. Se tehostaisi suunnittelua, lisäisi eri hallinnonalojen koherenssia ja mahdollistaisi osallistumisen nykyistä paremmin kaikille toimijoille, mukaan lukien päätöksentekijät, viranomaiset, elinkeinoelämä, kansalaisjärjestöt ja kansalaiset.

Kokoava suunnitelma tai sen osa ei poissulkisi tarvetta suunnitella tarkemmin eri sektoreita. Kokoava suunnitelma voisi olla yleissuunnitelman luonteinen, siten, että eri sektoreille laadittaisiin lain edellyttämällä tavalla erityisiä suunnitelmia. Kansallisten kysymysten lisäksi suunnittelujärjestelmän piiriin kuuluvien suunnitelmien yhteydessä voisi olla syytä säännöllisin väliajoin käsitellä Suomen ilmastotoimia kansainvälisessä kontekstissa.

Suunnittelun aikajänteiden osalta olisi tärkeää huomioida tarkasti synergioita EU:n velvoittaman kansallisen suunnittelun suhteen. Voimassa olevan lain syklien muuttaminen voisi olla perusteltua, mikäli sillä pystyttäisiin välttämään turhaa päällekkäisyyttä. Keskipitkän aikavälin suunnitelmien päivittäminen 4-5 vuoden välein voisi olla perusteltua, ja olisi linjassa niin EU:n hallintomalliasetuksen kuin Pariisin sopimuksen 5-vuotissyklin kanssa.

Ilmastolain mukaisista suunnitelmista tulisi valmisteluvaiheessa pyytää Ilmastopaneelin lausunto. Voimassa olevassa laissa Ilmastopaneelin lausunto on muodollisesti samassa asemassa keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä pyydettyjen lausuntojen kanssa. Lain uudistamisen yhteydessä Ilmastopaneelin roolia ja tehtävää voisi kehittää niin, että paneeli lausuu suunnitelmista niiden luonnosvaiheessa. Olisi myös mahdollista säätää, että valtioneuvoston tulisi vastata, miten se on ottanut Ilmastopaneelin suositukset suunnitelmassa huomioon.

Ilmastolain mukaisia suunnitelmia koskien voitaisiin säätää erityisiä sisältövaatimuksia siten, että ne osoittaisivat tarvittavat toimet hiilineutraaliustavoitteen, 2030-, 2040- ja 2050-tavoitteiden saavuttamiseksi. Lakiin voitaisiin ottaa nykyistä tarkempi säännös, jonka mukaan suunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon lain tavoitepykälässä säädetyt tavoitteet ja ilmastopolitiikassa ja suunnittelussa huomioon otettavat periaatteet, joista voitaisiin säätää sisältövaatimuksina tai yleisempänä periaatteita koskevana säännöksenä. Suunnitelmien sisältövaatimuksissa voitaisiin laissa velvoittaa ottamaan huomioon muut ilmastolain nojalla valmisteltavat mahdolliset muut (sektorikohtaiset) suunnitelmat. Suunnitelmien tulisi täyttää laissa säädetyt sisältövaatimukset. Lakiin voitaisiin ottaa myös erityinen säännös suunnitelmien muutoksenhakukelpoisuudesta sekä joidenkin tahojen valitusoikeudesta (esimerkiksi kansalaisjärjestöt, saamelaiskäräjät).

Suunnitteluasiakirjojen sisällöissä olisi kiinnitettävä huomiota suunnitelmien seurattavuuteen niin, että suunnitelmien toimien toteutumista ja vaikuttavuutta olisi mahdollisimman helppo seurata vuosittaisen ilmastovuosikertomuksen avulla. Seurattavuuden kannalta oleellisia elementtejä ovat arviot toimien vaikuttavuudesta, ja indikaattorien hahmottaminen esimerkiksi olemassa olevan tilastotiedon avulla.

Seurantajärjestelmä

Seurantajärjestelmän tulisi mahdollistaa ilmastopolitiikan suunnitelmien vertaamisen toteutuneeseen ilmastopolitiikkaan selkeästi ja avoimesti kansalaisyhteiskunnalle ja asiantuntijoille sekä tarjota mahdollisuus seurata ja arvioida vuosittain politiikkatoimien toteutumista ja riittävyyttä suhteessa vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteeseen, 2030-, 2040- ja 2050-päästövähennystavoitteisiin, nielutavoitteisiin, sekä sopeutumistoimissa edistymiseen. Seurantajärjestelmään tulisi liittää riippumatonta hallinnon ulkopuolista arviota niin tiedeyhteisöltä (Ilmastopaneeli) kuin mahdollisesti myös kansalaisyhteiskunnalta tavoitteissa edistymisen osalta.

Seurantajärjestelmän kannalta keskeisessä asemassa on vuosittainen ilmastovuosikertomus, jossa kuvataan edellisen vuoden päästöjen ja nettonielun kehitystä tilastokeskuksen ennakkotietojen valossa mahdollisimman tarkasti. Ilmastovuosikertomuksesta voitaisiin kehittää ilmastopolitiikan strateginen työkalu, jossa seurataan vuosittain ilmastotoimien edistymistä, toteutettuja politiikkatoimia ja niiden vaikuttavuutta, ja tunnistetaan tulevaa kehitystä ja tarve tehdä korjaavia toimia. Sopeutumistoimien edistämistä tulisi arvioida samalla tavalla ja valittuihin indikaattoreihin perustuen. Ilmastovuosikertomuksen sisältövaatimuksista tulisi siis säätää nykyistä tarkemmin laissa.

Vuosikertomuksessa voitaisiin Tanskan ilmastolain kaltaisesti projisoida kehityskulut kohti ilmastolain asettamia päästövähennysten välitavoitteita, ensivaiheessa hiilineutraaliustavoitetta, ja tätä vasten arvioida toimien riittävyyttä ja lisätoimien tarvetta. Samoin tarvitaan arvio sopeutumistoimien etenemisestä – tätä työtä varten pitäisi kehittää indikaattoreita, joilla edistymistä voidaan mitata.

Ilmastovuosikertomusta tulisi kehittää myös informatiivisuuden ja tiedon saavutettavuuden näkökulmasta. Ilmastovuosikertomukseen tulisi sisällyttää tiivismuotoinen osa, jossa esitettäisiin ydinasiat: tarvittava päästöpolku vuoden 2035 hiilineutraaliuteen, päästöjen nykytila, arvio tulevasta päästökaikusta sekä päästökuilu, ja tämä voitaisiin saavutettavuuden lisäämiseksi jakaa laajamittaisesti kansalaisille ja esimerkiksi kouluihin.

Ilmastopaneelilta tulisi pyytää ilmastovuosikertomukseen arvio ilmastotoimien edistymisestä. Eduskunnalle toimitettavaan ilmastovuosikertomukseen olisi sisällytettävä hallituksen vastaus Ilmastopaneelin arvioon. Myös Kulo-vesi et al. (2020)¹ ovat analyysinsä pohjalta päätyneet suositamaan, että parhaimpia kansainvälisiä käytänteitä seuraten, ilmastolakiin tulisi kirjata ilmastopaneelille velvollisuus antaa riippumaton tieteellinen lausunto hallituksen ilmastovuosikertomuksesta ja tämän arvion tulisi olla osa ilmastovuosikertomuksen käsittelyä eduskunnassa. Samoin Grantham Instituten eurooppalaisia ilmastolakeja vertaileva raportti² esittää, että hallinnon velvollisuus vastata vahvistaa merkittävästi tieteellisen arvion vaikuttavuutta.

Nykyisellään ilmastolaissa ilmastopolitiikan seurannan arviointia toteuttaa eduskunta, jolle hallitus antaa ilmastovuosikertomuksen vuosittain. Tämä parlamentaarinen vastuu on syytä säilyttää. Ilmastopaneelin arvion tuominen osaksi ilmastovuosikertomusta voisi entisestään vahvistaa eduskunnan käytössä olevaa tietopohjaa ja valmiuksia arvioida ilmastopolitiikan toteutumista.

Säännönmukaisesti ilmastovuosikertomukseen voitaisiin sisällyttää myös kansalaisyhteiskunnan arvio, joka voisi olla esimerkiksi kansalaisraadinn tuottama.

Ilmastolain uudistuksen yhteydessä voisi olla tarpeen keskustella Tilastokeskuksen kanssa siitä, mitä vuosikertomuksen kokoamista helpottavaa ja seurannan indikaattoreita tukevaa tietoa voitaisiin tuottaa. Laissa voitaisiin esimerkiksi velvoittaa asetuksella viranomaista tuottamaan tarvittavat tiedot.

Korjaavat toimenpiteet seurannan valossa

Ilmastolaissa tulisi selkeyttää tavoitteen asettamisen, suunnittelun ja seurannan suhdetta. Näiden elementtien olisi oltava keskenään vuoropuhelussa, jotta ilmastopolitiikan kurssia voidaan tarvittaessa

¹ Kati Kulo-vesi, Tuula Honkonen, Sara Kymenvaara ja Seita Romppanen (2020): *Miltä näyttää vahva ilmastolaki?*

Oikeustieteilijöiden suosituksia Suomen ilmastolain uudistustyöhön. CCEL Policy Brief No1. Saatavissa:

https://sites.uef.fi/cceel/wp-content/uploads/sites/185/2020/12/UEF_Ilmastolain_uudistustyö_verkkoversio_17032020.pdf

² Averchenkova A, Lazaro L (2020) The design of an independent expert advisory mechanism under the European Climate Law: What are the options? London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science.

muuttaa. Tällainen politiikan oppimissykli on keskeinen elementti tehokkaan hallinnan prosessissa³, ja vastaisi niin Pariisin sopimuksen kuin muotoutuvassa olevan EU:n ilmastolain logiikkaa.

Olisi tärkeää, että seurantajärjestelmä linkittyisi nykyistä selkeämmin suunnittelujärjestelmään ja velvollisuuden ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Nykyisessä ilmastolaissa ei ole säädetty selkeästä kynnyksestä tai muusta indikaattorista, jonka ylittymisen johdosta valtioneuvostolla tai ministeriöillä olisi velvollisuus esimerkiksi jonkin laissa säädetyn ajan kuluessa ryhtyä toimenpiteisiin suunnitelmassa pysymiseksi ja tehdä näistä toimenpiteistä nimenomainen päätös, jos on käynyt ilmi, että ilmastolain mukaisten tavoitteiden saavuttaminen ei näytä ilmastovuosikertomuksessa esitettyjen arvioiden mukaan todennäköiseltä. Esimerkkinä voisi olla Saksan ilmastolaki, jossa määritetään sektorikohtaiset vuotuiset tavoitteet, ja mikäli näissä ei pysytä tulee kyseisen hallinnonalan laatia suunnitelma korjaavista toimista.

Lakiin voitaisiin ottaa nykyistä selkeämmät säännökset siitä, milloin ja miten hallinnon tulisi tehdä päätös korjaavista toimenpiteistä, mikäli ei olla tarvittavalla kehitysuralla. Eräänä mahdollisuutena voisi olla, että mikäli ilmastopaneeli ja hallitus ilmastovuosikertomuksessa päätyvät siihen, että nykytoimet eivät ilmastovuosikertomuksessa esitettyjen indikaattoreiden, tilastotiedon ja projektion valossa riitä saattamaan kehitystä ilmastolain numeeristen tavoitteiden mukaiselle uralle, tämä laukaisisi lisätoimien valmistelun. Olennaista olisi tarkastella muutaman vuoden kehitystä, sillä yksittäinen vuosi ei välttämättä yksin riittäisi osoittamaan kehitysuran suuntaa⁴. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi ilmastolain mukaisten suunnitelmien päivittäminen tai muu valtioneuvoston erillinen päätös, jossa tulisi esittää riittävät toimenpiteet, joilla ilmastovuosikertomuksessa esitetty projektiio saadaan korjattua tavoitteisiin ja/tai suunnitelmiin yltävälle tasolle. Lisäksi korjaavat toimenpiteet tulisi esittää ilmastovuosikertomuksessa.

Osallistumisesta

Uudessa ilmastolaissa olisi välttämätöntä vahvistaa osallistumista koskevaa sääntelyä sekä suunnittelun että seurannan osalta. Erityisen haavoittuvien ryhmien, nuorten ja saamelaiden osallistumismahdollisuudet tulisi huomioida.

Ilmastopolitiikan toteuttamisen seurattavuuden parantaminen, ilmastovuosikertomukseen liitettävä lyhyt kansankielinen tiivistelmä oleellisine tunnusluokineen ja indikaattoreineen, suunniteltujen toimien vaikuttavuuden arviointi vuosittain ilmastovuosikertomukseen sisällytettävänä projektiiona, riippumattoman asiantuntija-arvion ja mahdollisesti kansalaisyhteiskunnan sisällyttäminen eduskunnalle annettavaan ilmastovuosikertomukseen sekä lakiin otettava selkeämpi velvoite ryhtyä tarvittaessa korjaaviin toimiin olisivat hyviä välineitä vahvistamaan eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa Suomen ilmastopolitiikan suunnitteluun, joka nykyisessä ilmastolaissa on kirjattu yhdeksi ilmastolain tavoitteista.

Ilmastolain uudistamisen yhteydessä toteutetun kyselyn yhteydessä vastaajien keskuudessa nousi esille avoimemman, selkeämmän ja kansankielisemmän ilmastopolitiikan vaatimus.⁵ Näihin huoliin vastaaminen tulisi olla keskeinen ilmastolain uudistamistyötä ohjaava periaate.

Muutoksenhakuoikeudesta

Nykyisellään ilmastolaki ei sisällä erityisiä säännöksiä muutoksenhausta ja valitusoikeudesta, vaan muutoksenhaku on mahdollista yleisen sääntelyn eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti. Sen 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehdystä ilmastolain mukaisen suunnitelman hyväksymispäätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. On jossakin määrin ongelmallista, että valitusoikeus on vain tämän yleisen

³ Ks. esim. Ecologic Institute (2020) Climate Laws in Europe: Good practices in net-zero management. https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2020/climatelawsineurope_fullreport_0.pdf.

⁴ Ks. esim. Saksan ilmastolain 8 pykälän 4 momentti, jossa määritellään energiasektorille muita sektoreita pidempi tarkasteluväli (3 vuotta, käännös saatavissa: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ksg/englisch_ksg.pdf).

⁵ Tampereen yliopiston kooste Ympäristöministeriön teettämän ilmastolain uudistusta pohjustaneen kansalaiskyselyn vastauksista, 2019. <https://www.ym.fi/download/noname/%7BD61A63C2-14B8-45AB-B3E7-E13650B100A2%7D/160669>

säännöksen varassa. Ilmastolain mukaiset suunnitelmat lienevät uudistetussakin laissa sellaisia, että ne eivät kohdistu perinteisellä tavalla välittömästi joidenkin oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin. Muuhun ympäristölainsäädäntöön on sisällytetty säännöksiä, joissa valitusoikeutettujen piiriä on laajennettu siten, että yleistä ympäristöetua edistät tahot omaavat valitusoikeuden. Ilmastolakiin voitaisiin ottaa säännökset, jotka sisältäisivät nimenomaisen valitusoikeuden joillekin ilmastonmuutoksen hillitsemistavoitteen tai sopeutumistavoitteen omaaville yhteisöille sekä mahdollisesti muillekin yhteisöille, joiden katsotaan omaavan yleisemmän ilmastointressin.

Jos ilmastolakiin tulisivat säännökset valtioneuvoston tai ministeriön velvollisuudesta tehdä tarvittaessa muutoksia suunnitelmiin tai erillisiä päätöksiä tarvittavista lisätoimista, olisi loogista, että muutoksenhakumahdollisuus ja valitusoikeutta koskevat säännökset koskisivat myös näitä päätöksiä. Tämä toisi ilmastolakiin merkittävän oikeudellisen keinon oikeudellisesti kontrolloida viranomaisten päätösten lainmukaisuutta. Samalla voitaisiin vahvistaa merkittävästi lakiin sisällytettävien tavoitteiden toteutumista, seurannan vaikuttavuutta sekä kansalaisyhteiskunnan roolia siinä.