



Lausunto

01.09.2021

Asia: VN/14302/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esityksestä

Hiilineutraaliustavoite ja päästövähennystavoitteet (2 §)

Ilmastolaissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista. Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen lisäksi esitetään säädettäväksi päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Lisäksi esitetään, että vuodelle 2050 asetettua päästövähennystavoitetta päivitetään ja säädetään myös nielujen vahvistamisen tavoitteesta.

Tarkastusvirasto yhtyy hallituksen esityksen yleisperusteluissa esitettyyn näkemykseen, että uudet välitavoitteet lisäävät ennakoitavuutta ja tukevat ilmastopolitiikan jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä. Samalla ne voivat helpottaa tavoiteuralla pysymiseen tarvittavien toimien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta.

Ennakoitavuus on tärkeää myös ilmastopolitiikan valtiontaloudellisten vaikutusten ja valtiontaloudellisiin riskeihin varautumisen näkökulmasta. Tarkastusviraston teettämän Ilmastotavoitteet ja valtiontalouden kestävyys -selvityksen mukaan ilmastopolitiikka saattaa esimerkiksi muuttaa kansantalouden suhdannedynamiikkaa, synnyttää häiriöitä rahoitusmarkkinoilla ja vaikuttaa valtion omistusten arvoon. Pidemmän aikavälin riskejä on syytä huomioida ja hillitä myös tulonjako-, alue- ja investointipolitiikassa. Vastaavasti toimimatta jättäminen voi aiheuttaa merkittäviä riskejä. Muun muassa nämä näkökohdat puoltavat ilmastonäkökulman huomioimista valtiontalouden pidemmän aikavälin suunnittelussa, esimerkiksi osana ilmastopolitiikan

suunnittelujärjestelmää. (<https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/10/VTV-Selvitys-3-2020-Ilmastotavoitteet-ja-valtiontalouden-kestavyys.pdf>)

Lakiehdotuksen mukaan hiilineutraaliteetti-tavoite tarkoittaa, että ihmisen aiheuttamat kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin nieluun aikaansaamat poistumat. Lakiehdotuksen yksi keskeisin uudistus onkin, että maankäyttösektori sisällytettäisiin ilmastolain soveltamisalaan.

Tarkastusvirasto pitää tätä perusteltuna ratkaisuna. Kuten hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, maankäyttö-, maankäytön muutos- ja metsätaloussektorilla (ns. LULUCF-sektori) on merkittävä rooli sekä päästöjen aiheuttajana että niiden hillitsijänä (hiilinielut). Sektorin sisällyttäminen lain soveltamisalaan edesauttaa sekä ilmastotoimien yhteiskunnallista ja taloudellista kokonaistarkastelua ja -arviointia että kokonaisuuden kannalta kustannustehokkaimpien ja vaikuttavampien toimien identifiointia.

Valtion viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen edistämismääräys (5 §)

-

Suunnittelujärjestelmä, erityisesti uusi maankäyttösektorin suunnitelma (7–13 §)

Lain 8 §:ssä kuvataan suunnittelujärjestelmään sisältyvien suunnitelmien yleiset vaatimukset. VTV pitää hyvänä, että suunnitelmien valmistelussa on huomioitava ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Tarkastusvirasto on aiemmissa yhteyksissä todennut, että valtion varoin rahoitettavien toimien kokonaisvaltaisempi tarkastelu ja eri politiikkatavoitteiden keskinäisten synergioiden sekä mahdollisten ei-toivottujen sivuvaikutusten ja ulkoiskustannusten tunnistaminen auttavat kohdentamaan toimia entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. (kts. esim. <https://www.vtv.fi/julkaisut/ilmiopohjaisen-budjetoinnin-kehittaminen-edellyttaisi-yhteista-nakemysta-ja-hallinnon-sitoutumista/>)

Samoin ne edesauttavat politiikkatoimilla aikaansaatuisten kokonaisvaikutusten seuranta ja raportointia. Kyse on viime kädessä politiikkajohdon mukaisuudesta, jota esimerkiksi OECD on suosituksissaan korostanut. (kts. esim. <https://www.oecd.org/gov/pcsd/oecd-recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development.htm>)

Myös eduskunnan ympäristövaliokunta korosti ilmastolain mukaista ilmastovuosikertomusta koskevassa mietinnössään (YmVM 1/2020 vp) systemaattisen ja kokonaisvaltaisen tarkastelun tärkeyttä. Lisäksi valiokunta painotti kokonaistaloudellisten, ekologisten ja sosiaalisten (erityisesti tulonjakoon liittyvien) vaikutusten arviointia.

Lain toisessa, suunnittelujärjestelmää koskevassa luvussa, huomio kiinnittyy siihen, että ainoastaan 10 §:ssä käsiteltyyn kansalliseen sopeutumissuunnitelmaan sisältyy maininta, paitsi hallinnonalakohtaisesta tarkastelusta, myös hallinnonalojen rajat ylittävistä tarkastelusta. 10 §:n perusteluissa todetaan, että hallinnonrajat ylittävällä tarkastelulla voitaisiin pyrkiä esimerkiksi tunnistamaan yhteisiä tarpeita, hallinnonalalta toiselle välittyviä ja ketjuuntuvia riskejä, tehostaa toimintaa ja kohdentaa toimia tehokkaammin ja tarkemmin.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallinnonalarajat ylittävä tarkastelu voisi tuoda vastaavia politiikkajohdonmukaisuudesta koituvia hyötyjä myös keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (11 §), maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (12 §) sekä skenaariotyyppisen pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (9§) laadinnassa. Näissä pykälissä tai niiden perusteluissa ei kuitenkaan mainita poikkihallinnollista tarkastelua. Keskipitkän aikavälin suunnitelman (11 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että suunnitelmassa voitaisiin esittää myös useita eri päästölähteitä tai toimialoja käsittäviä tarkasteluja. Esimerkkeinä mainitaan yksityinen kulutus, julkiset hankinnat ja kuntien toimet. Tarkastusvirasto pitää tällaisten kokonaistarkastelujen tekemistä kannatettavana myös valtiontalouden hoidon näkökulmasta.

Poikkihallinnollinen tarkastelu edesauttaisi politiikkajohdonmukaisuutta ja kustannustehokkaimpien ja vaikuttavimpien keinojen identifiointia - paitsi kunkin suunnitelman sisällä - myös eri suunnitelmien välillä. Lakiesityksen mukaan keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ja maankäyttösektorin suunnitelma valmistellaan jossain määrin eri aikataululla, eri ministeriön koordinoimana (19 §) ja annetaan erillisinä selontekoina (15 §). Lain 19 §:ssä todetaan, että kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevat osuudet kuhunkin suunnitelmaan ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot ilmastovuosikertomusta varten.

Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma ja maankäyttösektorin suunnitelma kytkeytyvät tai kytketään toisiinsa ja onko niiden välillä tarkoitus toteuttaa jonkinlaista ristikkäistarkastelua. Esimerkiksi onko tarkoitus tarkastella, miten taakanjakosektorilla tehtävät liikkumista ja rakennussektoria koskevat toimet vaikuttavat LULUCF-sektoriin; tai mitkä ovat taakanjakosektorin eri päästövähennystoimien rajakustannukset verrattuina maankäyttösektorin päästöistä tai nielujen kasvattamisesta aiheutuviin kustannuksiin; tai millaiset ovat toisen suunnitelman toimien taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset verrattuna toisen suunnitelman toimiin; tai mitkä ovat kummankin suunnitelman toimien yhteis- ja kokonaisvaikutukset.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään siitä, mikä ministeriö vastaa kunkin suunnitelman kokoamisesta ja yhteensovittamisesta, mutta ei siitä, miten suunnitelmia on tarkoitus tarkastella suhteessa toisiinsa. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan eri sektorinäkökulmien yhteensovittaminen koordinoitaisiin ministeritasolla asianomaisessa ministerityöryhmässä.

Ilmastopolitiikan seuranta ja ilmastovuosikertomus (15–18 §)

Ilmastovuosikertomuksen (18 §) sisältö näyttäisi heijastavan samaa hallinnonaloittain eriytettyä lähestymistapaa, jossa joka suunnitelmasta raportoidaan erikseen. Raportin sisältövaatimukset näyttäisivät myös osin eroavan suunnitelmasta riippuen. Huomio kiinnittyy siihen, että sopeutumissuunnitelmassa on esitettävä arvio siihen sisältyvien toimien riittävydestä ja tehokkuudesta mutta keskipitkän aikavälin ja maankäyttösektorin suunnitelmassa vain riittävydestä.

Tarkastusvirasto kannattaa eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössä esitettyä linjaa, että ilmastovuosikertomuksissa seurattaisiin myös ilmastotoimista tehtyjen arvioiden toteutumista (ml. kustannukset ja hyödyt). Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hiilineutraaliustavoite ja muut päästövähennystavoitteet arvioidaan hallituksen esityksen toimeenpanoa ja seurantaa koskevan kohdan mukaisesti ja että lain toimivuutta ja vaikutuksia seurataan tarvittaessa erillisin arviointihankkein. Esityksessä mainittujen tekijöiden (mm. toimien kustannustehokkuus ja

tavoitteiden vaikuttavuus) lisäksi olisi hyvä pyrkiä arvioimaan myös ilmastopolitiikan toimien kokonaistaloudellisuutta.

Saamelaiskulttuurin edistäminen, saamelainen ilmastoneuvosto (mm. 14 §, 21 §)

-

Suomen ilmastopaneeli (20 §)

Hallituksen esityksen mukaan ilmastopaneelin tehtäviä tarkennettaisiin muun muassa lisäämällä sen tehtäviin uuden tiedon tuottaminen ja tietotarpeiden tunnistaminen ilmastopolitiikan suunnittelua, toimeenpanoa, seuranta ja päätöksentekoa varten sekä lausuntojen antaminen ilmastopolitiikan asiakirjoista.

Tarkastusvirasto viittaa aiempaan lausuntoonsa, joka koski ehdotusta valtioneuvoston asetukseksi valtionavustuksen myöntämisestä Suomen ilmastopaneelin tehtävien täyttämiseksi (Dnro 220/31/2020). Tarkastusvirasto totesi tuolloin muun muassa, että päätöksenteon tietopohjan parantaminen on tärkeää ja että tarkastusvirasto näkee Suomen ilmastopaneelin innovatiivisena ja potentiaalisesti kustannustehokkaana välineenä tietopohjan syventämisessä. Tarkastusvirasto on aiemmin kiinnittänyt huomiota ilmastopolitiikan valmistelun tietopohjan tärkeyteen ja havaittuihin puutteisiin mm. tarkasteltujen vaihtoehtojen ja kustannustehokkuuden osalta esimerkiksi tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 235/2011.

Muutoksenhaku (22 §)

-

Esityksen vaikutukset

-

Muita huomioita

Hallituksen esityksen yleisperustelujen luvussa 2.3 kuvataan kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisuutta ja todetaan, että ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän ohella on myös muita kansallista ilmastopolitiikkaa ohjaavia instrumentteja. Perusteluissa kuvataan erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vaalikausittain valmisteltavaa kansallista energia- ja ilmastostrategiaa. Myös se käsittelee asioita, jotka ovat sisältyneet tai esitetään nyt sisällytettäväksi ilmastolakiin (sopeutuminen, maankäyttö- ja taakanjakosektorin päästöt sekä nielut). Hallituksen esityksestä ei käy täysin ilmi, mikä on energia ja ilmasto -strategian ja laissa esitettyjen suunnitelmien suhde tai lisäarvo suhteessa toisiinsa. Lain 8 §:ssä kuitenkin edellytetään, että lakiin perustuvien ilmastosuunnitelmien valmistelussa otetaan huomioon niiden yhteensovittaminen tarvittavilta osin energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa kuvataan myös EU:n energiaunionin ja ilmastotoimien hallintomalli ja sitä koskeva asetukset. Kyseessä on EU:n seurantajärjestelmä, jolla ohjataan energiaunionin tavoitteiden ja päästötavoitteiden toteutumista. Tämänkin hallintomallin keskeisiä

elementtejä ovat kansalliset ilmasto- ja energiasuunnitelmat sekä pitkän aikavälin energiasuunnitelmat. Lisäksi perusteluissa viitataan EU:n LULUCF-asetuksen velvoitteisiin.

Ehdotetun lain määritelmässä (6 §) viitataan EU:n hallintomalliasetukseen. Lisäksi pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskevia säännöksiä on muutettu vastaamaan EU:n hallintomalliasetuksen vaatimuksia pitkän aikavälin strategialle. Sen sijaan lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, mikä on hallituksen esityksessä ehdotettujen muiden ilmastosuunnitelmien tai ilmastovuosikertomuksen suhde EU:n edellyttämiin NECP-suunnitelmiin tai raportointiin.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että Suomen kansallisten ja EU:n Suomelta edellyttämien suunnitelmien ja raporttien kokonaisuus kuvattaisiin selkeästi ja että kansallinen suunnittelujärjestelmän kokonaisuus rakennettaisiin mahdollisimman kustannustehokkaaksi. Erilaisten samanaikaisten suunnittelu-, seuranta- ja raportointitehtävien pirstaloituminen, päällekkäisyys ja monistuminen heikentää valtion voimavarojen tehokasta käyttöä, kasvattaa hallinnollista taakkaa ja sitä kautta myös valtiontaloudellisia kustannuksia.

Lakiehdotuksen yleisperusteluista ei käy ilmi, onko asiaa arvioitu samalla kun on arvioitu erilaisia suunnittelujärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoja. Asiaa ei käsitellä myöskään ehdotuksen viranomaisvaikutusten arvioinnissa, jossa on hakasulkeissa lukuisia mainintoja siitä, että uudet tehtävät tai menettelytavat edellyttävät jopa merkittävää lisäystä ministeriöiden resursseihin ja rahoitukseen. Esityksestä ei käy kaikin osin (esimerkiksi maankäyttösektorin suunnitelman osalta) ilmi, mihin nämä arviot perustuvat. Voidaan esimerkiksi kysyä, vapauttavatko uudet menettelyt resursseja vanhoista menettelyistä tai voidaanko niiden toteuttamisessa hyödyntää jo muutoinkin tehtävää työtä.

Mikkelä Heli
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Varis Tuula
Valtiontalouden tarkastusvirasto