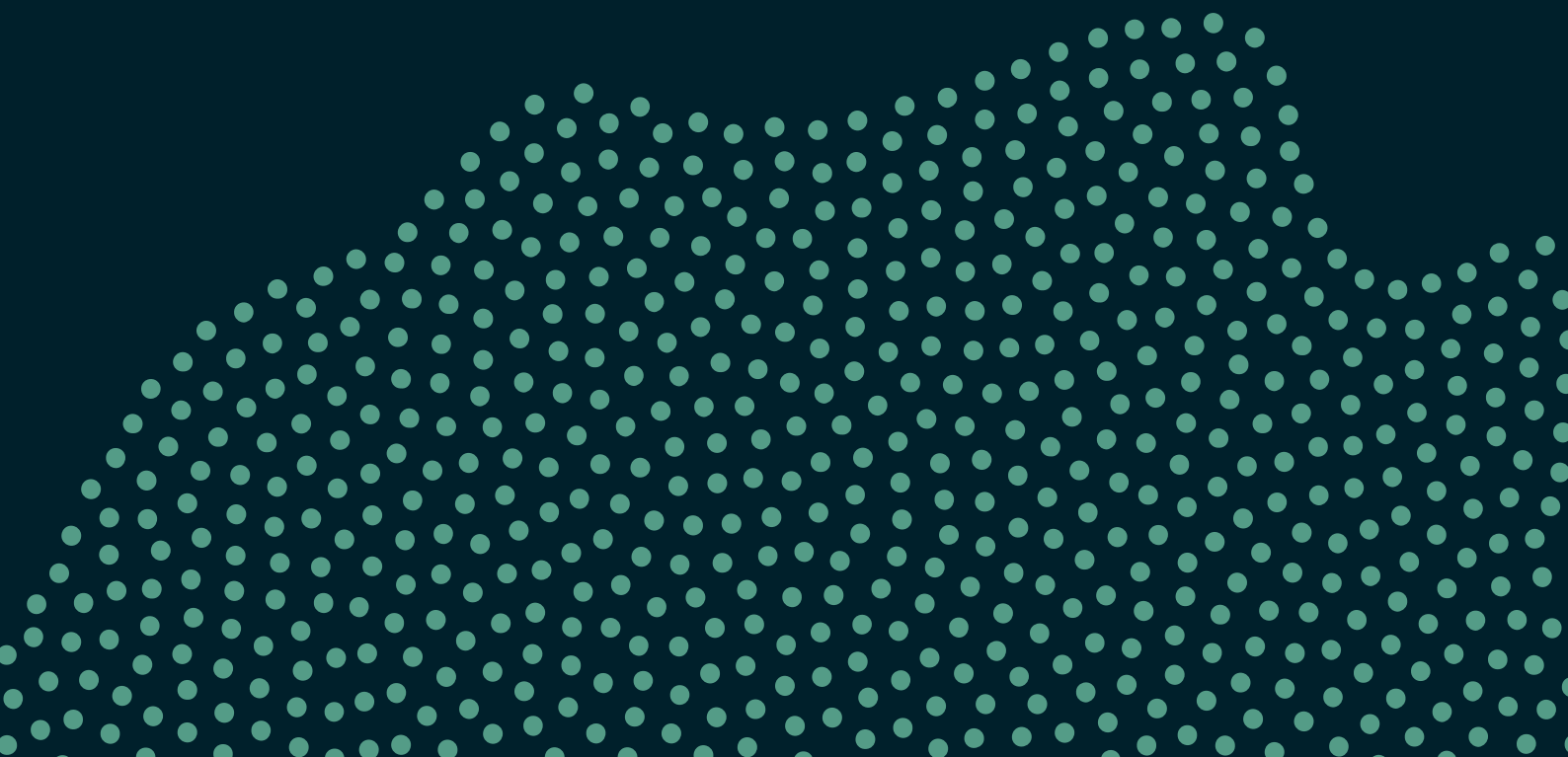


Ei hukata ketään murrokseen

Ratkaisut avoimeen, osallistavaan
ja reiluun ilmastopolitiikkaan



Johdanto

SUOMEN AKATEMIAN STRATEGISEN tutkimuksen neuvoston rahoittama ”Ei hukata ketään murrokseen. Kansalaiset, legitimizeetti ja Suomen muutos hiilineutraaliksi hyvinvointivaltioksi (2035Legitimacy)” -hanke on tutkinut vuosina 2021–2026 sitä, miten ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä ja legitimizeettiä voitaisiin vahvistaa Suomessa, EU:ssa ja kansainvälisillä areenoilla. Hankkeen tulokset piirtävät ilmastopolitiikan nykytilasta kriittisen kuvan. Vaikka ilmastotoimia ei yleensä vastusteta lähtökohtaisesti, niiden hyväksyttävyys heikkenee nopeasti, jos päätöksenteko koetaan suljetuksi, vaikutukset epäreiluiksi tai osallistuminen näennäiseksi.

Hankkeen keskeinen tulos on, että ilmastopolitiikan kohtaama haaste hyväksyttävyyden näkökulmasta ei liity vain yksittäisiin politiikkatoimiin, vaan laajemmin valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon laatuun. Avoimuudessa ja tiedonsaannissa on merkittäviä aukkoja. Osallistumista on, mutta sen kattavuus ja vaikutukset jäävät usein heikoiksi. Oikeusturvakeinot ovat rajallisia, ja ilmastolakiin kirjattuja menettelyjä ei aina noudateta johdonmukaisesti. Tämä näkyy eri hallinnan tasoilla eri tavoin: kunnissa osallistuminen painottuu usein ihmisten ohjaamiseen ilmastotoimiin, kansallisessa valmistelussa kansalaisten mielipiteet eivät juurikaan vaikuta lopputulokseen, ja EU-tasolla ympäristödemokratiaa ei vain jätetä vahvistamatta, vaan sitä myös aktiivisesti kavennetaan.

Toinen havainto on, että hyväksyttävyys riippuu suoraan siitä, miten ilmastopolitiikan vaikutukset jakautuvat. Kustannukset ja hyödyt eivät kohdistu tasaisesti eri alueille, toimialoille ja kotitalouksille. Siksi hyväksyttävyyttä ei voida vahvistaa vain yleisillä tukiratkaisuilla tai kompensatioilla. Ratkaisevaa on, tunnistetaanko ne ryhmät ja alueet, joihin vaikutukset todella osuvat, ja pystytäänkö politiikka kohdentamaan uskottavasti ja oikeudenmukaisesti.

Hankkeen tulokset haastavat myös oletuksia ilmastopolitiikan taloudellisista haitoista. Tulokset eivät tue suoraviivaista ajatusta siitä, että kiristynyt ilmastopolitiikka automaattisesti heikentäisi työllisyyttä, teollisuutta tai kilpailukykyä.

Lisäksi hankkeen tutkimus osoittaa, että myös ilmastoon liittyvän tiedon saatavuus ja käyttö on oikeudenmukaisuuskysymys. Ilmastodatan määrä on kasvanut, mutta parempi tieto ei automaattisesti johda parempaan politiikkaan. Ratkaisevaa on, mitä tietoa käytetään, kenelle se on saavutettavaa, miten tieto vaikuttaa politiikkaan ja miten epävarmuudet otetaan huomioon. Tiedon laatu ja saatavuus vaikuttavat suoraan siihen, keiden tarpeet päätöksenteossa tunnistetaan.

Hankkeen kokonaisjohtopäätös on selvä: ilmastopolitiikan onnistuminen ei ratkea vain tavoitteiden kunnianhimoissa tai toimien ja tiedon määrässä. Merkityksellistä on, tehdäänkö politiikka avoimesti, kokevatko kansalaiset voivansa vaikuttaa siihen ja kohdistuvatko sen vaikutukset oikeudenmukaisesti. Ilman näitä ilmastopolitiikan legitimizeettiä ja hyväksyttävyys jäävät heikoiksi, vaikka tavoitteet olisivat kunnianhimoisia ja päätöksenteon tietopohja vahva.

Sisällys

Johdanto 2

1 Avoimet menettelyt vahvistavat ilmastopolitiikan legitimitettä 4

Ilmastopuitelait vahvistavat legitimitettä vain, jos niitä sovelletaan johdonmukaisesti 5

Kansalaisten osallistuminen vahvistaa ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä, kun vaikutusmahdollisuudet ovat todellisia 7

Ilmastopolitiikan avoimuus edellyttää parempaa tiedonsaantia 9

Ympäristödemokratia toteutuu EU:ssa vain, jos tiedonsaantia, osallistumista ja oikeussuojaa puolustetaan aktiivisesti 11

Systemaattisempi ilmastovaikutusten arviointi vahvistaa ilmastopolitiikan integraatiota 13

2 Vaikutusten tunnistaminen ja toimien reilu kohdentaminen vahvistavat ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä 14

Reilua siirtymää voidaan edistää uusilla oikeudellisilla velvoitteilla 15

Liikenteen päästövähennykset ovat hyväksyttävämpiä, kun alueelliset ja tulojakovaikutukset huomioidaan 16

Ilmasto- ja energiapolitiikka voi vähentää päästöjä ilman työllisyys- ja kilpailukykyhaittoja 18

Tarkempi ilmastodata tukee alueellista sopeutumista ja luottamusta ilmastotoimien vaikuttavuuteen 19

Lähteet 21

1

Avoimet menettelyt
vahvistavat
ilmastopolitiikan
legitimiteettiä

Ilmastopuitelait vahvistavat legitimizeettiä vain, jos niitä sovelletaan johdonmukaisesti

Kati Kulovesi

Ilmastopuitelakien tavoitteena on vahvistaa ilmastopolitiikan pitkäjänteisyyttä ja legitimizeettiä sekä määritellä sitovat ilmastotavoitteet. Käytännössä lakien toimeenpanossa Suomessa, EU:ssa ja muualla on merkittäviä puutteita, jotka vaarantavat näiden tavoitteiden toteutumisen.

ILMASTOPUITELAKIMALLI SYNTYI BRITANNIASSA 2000-luvun lopulla, tavoitteena vahvistaa ilmastopolitiikan pitkäjänteisyyttä. Malli on sittemmin levinnyt laajasti Euroopassa ja sen ulkopuolella. Suomen ensimmäinen ilmastopuitelaki tuli voimaan 1.7.2015 ja toinen seitsemän vuotta myöhemmin 1.7.2022.

Ilmastopuitelait keskittyvät tyypillisesti nk. menettelylliseen ilmastohallintaan (procedural climate governance). Tyypillinen ilmastopuitelaki asettaa kansalliset ilmastotavoitteet ja määrittelee niiden saavuttamiseen liittyvät hallinnolliset puitteet. Lisäksi ne pyrkivät vahvistamaan ilmastopolitiikan avoimuutta ja päätöksentekijöiden vastuuta. Lakien olennaisinta sisältöä ovat ilmastopolitiikan tavoitteet, ilmastosuunnitelmat, toteutumisen seuranta ja raportointi, riippumattomat asiantuntijapaneelit, ilmastopolitiikan valtavirtaistaminen sekä yleisön osallistuminen, avoimuus ja oikeussuojakeinot. Nämä elementit löytyvät myös Suomen ilmastolaista, joka velvoittaa vain viranomaisia. Konkreettiset toimet päästöjen leikkaamiseksi sisältyvät muuhun lainsäädäntöön.

Keskeinen ajatus ilmastopuitelakien taustalla on, että ilmastotavoitteiden ja niihin liittyvien menettelyjen kirjaaminen lakiin vahvistaa ilmastopolitiikan pitkäjänteisyyttä, ennakoitavuutta sekä legitimizeettiä. Käytännössä ilmastolakien toimeenpanossa on haasteita. Tämä näkyy selvästi paitsi Suomessa, myös esimerkiksi Ranskassa ja Irlannissa. Lisäksi Euroopan komissiota on arvosteltu eurooppalaisen ilmastolain (astui voimaan v. 2021) seurantasaännösten ylimalkaisesta toimeenpanosta.

Suomessa haasteita ovat aiheuttaneet erityisesti ilmastolain säännökset, jotka soveltuvat tilanteisiin koskien riittämätöntä edistystä kohti lain tavoitteiden toteutumista. Epäsuhta ilmastotavoitteiden ja niiden saavuttamiseen tarvittavien toimien välillä on ilmastopolitiikan kentässä valitettavan yleinen ilmiö. Ilmastopuitelakien yhtenä tavoitteena on luoda selkeät hallinnolliset menettelyt tällaisiin tilanteisiin ja tätä kautta vähentää poliittisen eskaloitumiseen vaaraa.

Suomen ilmastolain säännökset on muotoiltu epätasaisesti. Erityisesti lisätoimien tarpeen arvioinnin aikataulu ja lisätoimipäätöksen sisältö jäävät epäselviksi. Tuleeko lisätoimet yksilöidä jo itse lisätoimipäätöksessä vai myöhemmin, esimerkiksi osana lisätoimipäätökseen liittyvää ilmastosuunnitelmien muutosprosessia? Käytännössä näitä ilmastolain keskeisiä säännöksiä ei ole yli 10 vuoden aikana Suomessa milloinkaan sovellettu, vaikka ilmastolain tavoitteiden saavuttaminen on vaarantunut. Samoin vaille käytännön merkitystä ovat jääneet näihin säännöksiin läheisesti kytkeytyvät, osallistumiseen ja avoimuuteen liittyvät säännökset. Tämä on omiaan heikentämään ilmastopolitiikan legitimitettä ja vaarantamaan ilmastolakiin kirjattujen tavoitteiden toteutumisen.

Politiikkasuositukset

- Vahvistetaan muutoksenhakuoikeutta kattamaan lisätoimipäätökset myös silloin, kun lisätoimia ei katsota tarpeelliseksi
- Erotetaan lisätoimien tarvetta koskeva päätöksenteko sekä lisätoimien sisällöstä päättäminen selvemmin toisistaan
- Otetaan lisätoimien sisällön määrittely osaksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (MISU) laatimisprosessia
- Täsmennetään ilmastosuunnitelmien laatimisaikataulua siten, että sekä KAISU että MISU laaditaan kerran neljässä vuodessa jokaisen hallituskauden ensimmäisen vuoden aikana.

”

Epäsuhta ilmastotavoitteiden ja niiden saavuttamiseen tarvittavien toimien välillä on ilmastopolitiikan kentässä valitettavan yleinen ilmiö.

Kansalaisten osallistuminen vahvistaa ilmastopolitiikan hyväksyttävyyttä, kun vaikutusmahdollisuudet ovat todellisia

Suvi Huttunen & Anni Turunen

Ilmastopolitiikan hyväksyttävyys vahvistuu, kun kansalaiset voivat paitsi tulla kuulluiksi myös nähdä, miten heidän näkemyksensä vaikuttavat päätöksiin. Kansalaisten osallistaminen ilmastopolitiikkaan ja ilmastoimiin sekä kuntatasolla että valtakunnallisessa politiikkavalmistelussa toteutuu puutteellisesti ja vaatii kehittämistä.

KUNTIEN SISÄLLÄ ON EROJA SIINÄ, miten laajasti ja kunnianhimoisesti ne pyrkivät toimimaan ilmastoasioissa, mikä osaltaan heijastuu myös tähän liittyvään osallistamistyöhön. Ilmastotyötä tekevien kuntien viranomaisten haastattelujen perusteella kunnat pitävät kansalaisten osallistamista tärkeänä, sillä sitä kautta saadaan arvokasta tietoa päätöksenteon tueksi ja voidaan vahvistaa demokratiaa. Toisaalta sitä tehdään myös lain vaatimusten täyttämiseksi, vaikkakaan viranomaiset eivät yleensä ole kovin hyvin perillä osallistamista ohjaavasta politiikasta.

Kunnat suosivat tiedottamista ja kuntalaisten konsultointia ennemmin kuin päätöksentekovallan jakamista kuntalaisten kanssa. Pääpaino kuntalaisten osallistamisessa onkin heidän kannustamisessaan ja osallistamisessaan ilmastotoimien tekoon. Kuntien organisaatorakenteet tuovat haasteita osallistamisen toimeenpanoon.

Kansallisessa ilmastopolitiikan valmistelussa on viime vuosina kehitetty kansalaisten osallistamista erityisesti ilmastolain uudistamisen ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimisen yhteydessä. Toisaalta kansallisen ilmasto- ja energiastrategian valmistelussa kansalaisten osallistaminen oli miltei olematonta.

Keskeisenä haasteena monipuolisessa kansalaisten osallistamisessa ilmastopolitiikkaan oli myös kansalaisten varsinaisten vaikutusmahdollisuuksien jääminen heikolle tasolle. Vaikka heidän näkemyksiään kuultiin, kuulemisten vaikutus lopputulokseen jäi vähäiseksi tai epäselväksi. Tähän vaikutti se, miten kansalaiset, heidän roolinsa ja kykynsä nähtiin, mutta myös virkamiesten hallinnosta saama organisaation tuki – tai sen puute – osallistamisen järjestämiseen. Lisäksi muiden sidosryhmien näkökulmat ja poliittiset valtasuhteet ohittivat helposti kansalaisten näkemykset päätöksenteossa.

Kansalaisraadit ovat yksi nouseva keino, jonka avulla kansalaisten osallistumista politiikan valmisteluun voidaan edistää. Ne mahdollistavat tietopohjaisen puntaroinnin hyväksyttävistä ohjauskeinosta ja lisäävät kansalaisten ymmärrystä toistensa näkemyksistä ja niiden taustalla vaikuttavista tekijöistä. Näin erilaisia intressejä voidaan sovittaa yhteen. Raatien suosittamat politiikkakeinot voivat edistää yleisempää kansalaisten hyväksyntää ja auttaa torjumaan misinformaatiota.

”

Sidosryhmien näkökulmat ja poliittiset
valtasuhteet ohittivat helposti kansalaisten
näkemykset päätöksenteossa.

Ilmastopolitiikan avoimuus edellyttää parempaa tiedonsaantia

Tuula Honkonen & Nicola Sharman

Kansainväliset oikeudelliset kehykset kannustavat yleisön osallistamista kansainväliseen ilmastohallintaan. Samoin Euroopan unioni korostaa vahvasti jo perussopimuksissaan läpinäkyvää ja osallistavaa hallintoa. Käytännössä valtioiden ja kansainvälisten toimijoiden toimet kansalaisyhteiskunnan osallistamiseksi ilmastopolitiikan tekemiseen ovat kuitenkin edelleen epäyhtenäisiä. Erityisesti YK:n kansainvälisiä ilmastoneuvotteluja koskevien neuvottelukantojen valmistelu ei ole kovin avointa tai läpinäkyvää, ja se tarjoaa rajatusti mahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle.

KANSAINVÄLINEN OIKEUS JA YK:N ilmastomuutosta koskeva yleissopimus lähtevät siitä, että kansalaisyhteiskunnan toimijoille tulee tarjota mahdollisuuksia osallistua kansainväliseen ilmastohallintaan. Ilmastopöytäkirjojen ohella ihmisoikeusnormit edellyttävät osallistamista, etenkin niiden osalta, joihin ilmastomuutoksen vaikutukset osuvat vahvimmin tai jotka ovat muutoin erityisen haavoittuvassa asemassa.

Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista ja oikeussuojakeinojen saatavuutta ympäristöasioissa koskevalla Aarhusin sopimuksella, jonka osapuolia niin Suomi kuin EU:kin ovat, turvataan osallistumisoikeudet ja edistetään ympäristödemokratian periaatteita myös kansainvälisillä foorumeilla. Tämä voi toteutua kahdella tavalla. Ensinnäkin Suomi voi edistää oman kansalaisyhteiskuntansa osallistumista kansallisten ilmastoneuvottelukantojen valmisteluun. Toiseksi Suomi voi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että kansainvälisen ilmastopöytäkirjan instituutiot mahdollistavat kansalaisjärjestöjen suoran osallistumisen päätöksentekoprosesseihinsa. Käytännössä Aarhusin sopimuksen osapuolet painottavat kansallisia toimia sopimuksen täytäntöönpanossa sen sijaan, että edistäisivät aktiivisesti kansalaisyhteiskunnan osallistumista kansainvälisessä ilmastohallinnassa.

EU:n yhteisen kannan valmistelu YK:n ilmastoneuvotteluihin on tasapainoilua luottamuksellisuuden ja avoimuuden välillä. EU puhuu kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa ”yhdellä äänellä” ja edustaa 27 suvereenia jäsenvaltiota. Yhteisen neuvottelukannan muodostaminen on pitkä ja monimutkainen prosessi, joka käsittää laajan joukon toimielimiä ja toimijoita ja useita eri vaiheita sekä edellyttää merkittävää sisäistä neuvottelua ja koordinoitua. Suurin osa valmistelutyöstä tapahtuu julkisuudelta piilossa. Tietty salassapito

onkin välttämätöntä EU:n yhtenäisen neuvottelulinjan ja -strategian suojelemiseksi. Samalla se kuitenkin heikentää neuvottelukannan valmisteluprosessin läpinäkyvyyttä ja rajoittaa kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia osallistua prosessiin.

Politiikkasuositukset

- Suomen tulisi laatia kansallinen strategia Aarhusin yleissopimuksen 3 artiklan 7 kohdan mukaisen veloitteensa toimeenpanemiseksi, eli sopimuksen periaatteiden edistämiseksi kansainvälisillä ympäristöfoorumeilla.
- YK:n kansainvälisiä ilmastoneuvotteluja koskevien neuvottelukantojen valmisteluprosessin avoimuutta olisi mahdollista lisätä käytännöllisillä tavoilla ilman, että itse neuvottelut vaarantuvat. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi julkisuuteen soveltuvien taustamateriaalien jakaminen, asiantuntijatiedon käytön selkeyttäminen ja valmistelutyöryhmien kokoonpanojen avoimuus. Kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat hyödyntää nykyisiä mahdollisuuksia tehokkaammin keskittymällä oikea-aikaisiin, rakentaviin aloitteisiin ja tarjoamalla sellaista asiantuntemusta, joka tukee ongelmien ratkaisua.

”

EU:n yhteisen kannan valmistelu
YK:n ilmastoneuvotteluihin on
tasapainoilua luottamuksellisuuden
ja avoimuuden välillä.

Ympäristödemokratia toteutuu EU:ssa vain, jos tiedonsaantia, osallistumista ja oikeussuojaa puolustetaan aktiivisesti

Päivi Leino-Sandberg

Aarhusin yleissopimus takaa oikeudet saada tietoa ympäristöasioissa, oikeuden osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Sekä EU että sen jäsenvaltiot ovat sopimuksen sopimuspuolia. Etenkin EU-tasolla sopimusta sovelletaan puutteellisesti, ja tällä on vaikutusta myös kansallisella tasolla. Siksi oikeuksien toteutumista on tärkeä tarkastella kokonaisuutena.

OIKEUS SAADA TIETOA ympäristöasioissa toteutuu EU:ssa puutteellisesti. Aarhusin yleissopimuksessa määriteltyä ympäristötiedon laajaa käsitettä tulkitaan EU:n toimielimissä ja erityisesti komissiossa kapeasti. Aarhus-sopimukseen sisältyy oletus siitä, että ympäristötiedon julkistamisen katsotaan lähtökohtaisesti palvelevan niin painavaa yleistä etua, että tiedon luovuttamista voidaan rajoittaa vain harvoin. Käytännössä oikeus asiakirjoihin ja tietoon on EU:ssa edelleen kaventunut uusien komission menettelysääntöjen vuoksi, joilla luodaan laajoja luottamuksellisuusolettamia. Tiedon saatavuutta haittaa edelleen se, että komission asiakirjarekisterit ovat puutteellisia ja se vastaa luovutuspyyntöihin hitaasti jos ollenkaan. Oikeutta tietoon ei ymmärretä EU-kansalaisten perusoikeutena, jota voidaan rajoittaa vain poikkeuksellisesti.

EU:n kapea asiakirjajulkisuus rajoittaa suoraan myös jäsenvaltioiden mahdollisuuksia toteuttaa yleisjulkisuutta esimerkiksi EU-oikeuden epäiltyyn rikkomiseen liittyvissä asioissa myös silloin, kun nämä koskevat ympäristö- tai ilmastolainsäädännön toteuttamista.

EU:n perussopimuksissa määrätään osallistuvan demokratian periaatteista. Keskeinen osallistavan demokratian keino on EU:n kansalaisaloite, jonka puitteissa tehdyt ympäristöön ja ilmastoon liittyvät aloitteet eivät ole johtaneet konkreettisiin lainsäädäntömuutoksiin. Unionin paremman sääntelyn periaatteet edellyttävät myös kuulemista ja huolellisia vaikutustenarviointeja. Nykyisen komission painopisteissa korostuvat kuitenkin enemmän kilpailukyyn ja sääntelyn keventämisen tavoitteet. Euroopan oikeusasiamies on tuoreissa Omnibus-paketteja koskevilla ratkaisuissaan havainnut useita menettelyllisiä puutteita siinä, miten komissio valmisti kiireellisinä pitämiään lainsäädäntöehdotuksia esimerkiksi liittyen yritysten kestävää toimintaa koskevaa huolellisuusvelvoitetta (Omnibus I).

Aarhusin valvontaelimen kriittisten päätelmien johdosta EU:n Aarhus-asetusta muutettiin vahvistamalla hallinnollisia muutoksenhakukeinoja. Muutoksen vaikutuksista on vasta vähän kokemusta. Käytännössä EU-tuomioistuimen tulkinnat korostavat kuitenkin sitä, että EU pyrkii ensisijaisesti edistämään Aarhusin oikeuksien toteutumista jäsenvaltioissa, mutta ei näe samojen velvoitteiden koskevan yhtäläisesti myös omaa toimintaansa.

Aarhusin yleissopimus on monella mittakaavalla menestystarina, joka on tehokkaasti edistänyt ympäristödemokratian toteutumista. Käytännössä sen toimintaan kohdistuu nyt uhkia, joista osa aiheutuu EU:n ja sen jäsenvaltioiden toiminnasta. Aarhus-sopimuksen valvontakomitean työsaara on laajentunut, koska etenkin kansalaisyhteiskunnan taholta tulleiden pyyntöjen määrä on jatkuvasti kasvanut.

Yleissopimuksen kahdeksannessa osapuolikokouksessa marraskuussa 2025 unioniin ja sen jäsenvaltioihin kohdistui useita rikkomusmenettelyjä, joita koskevien päätelmien hyväksymistä se pyrki estämään. Samalla EU pyrki toimillaan murentamaan valvontaelimen auktoriteettia ja vaikeuttamaan sen vakaan rahoitus pohjan luomista tilanteessa jossa sopimuksen soveltaminen on jo nyt uhattuna puuttuvan rahoituksen vuoksi.

Politiikkasuositukset

- Suomen tulisi ottaa nykyistä aktiivisempi rooli ympäristödemokratian puolustamisessa sekä EU:ssa että Aarhusin yleissopimuksen rakenteissa. Tähän tarjoutuu hyvä tilaisuus, koska sopimuksen osapuolikokouksen puheenjohtajana 2025-2029 toimii Charlotta von Troil ympäristöministeriöstä.



Aarhusin yleissopimus on monella mittakaavalla menestystarina, joka on tehokkaasti edistänyt ympäristödemokratian toteutumista. Käytännössä sen toimintaan kohdistuu nyt uhkia, joista osa aiheutuu EU:n ja sen jäsenvaltioiden toiminnasta.

Systemaattisempi ilmastovaikutusten arviointi vahvistaa ilmastopolitiikan integraatiota

Paula Leskinen

Lakiehdotusten ilmastovaikutusten arvioinnissa on Suomessa esiintynyt puutteita. Systemaattisempaa ja perusteellisempaa lainsäädännön ilmastovaikutusten arviointia tarvitaan ilmastopolitiikan integraation ja lainsäädännön johdonmukaisuuden edistämiseksi. Tätä voitaisiin edistää esimerkiksi säätämällä selvemmin velvollisuudesta tarkastella ennakkollisesti lainsäädännön vaikutusten suhteutumista ilmastotavoitteisiin.

LAINVALMISTELUN YHTEYDESSÄ TULEE arvioida laajasti ehdotettujen toimien oleellisia vaikutuksia huomioiden myös vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin, hiilinieluihin sekä ilmastomuutokseen sopeutumiseen. Vaikka ilmastovaikutusten huomioiminen lainvalmistelussa on vuosi vuodelta lisääntynyt, on arvioinnin toteutuksessa vielä puutteita. Arvioinnit ovat pitkälti keskittyneet arvioimaan toimien päästövaikutuksia - hiilinieluihin ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvät vaikutukset ovat taas jääneet vähemmälle huomiolle. Päästövaikutusten osalta ei myöskään ole kattavasti arvioitu, millaisilla kustannuksilla eri sääntelyvaihtoehdot tuottavat päästövähennyksiä.

Ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen edellyttävät, että lainsäädäntö tukee ilmastotavoitteiden saavuttamista. Perusteellinen ja systemaattinen ilmastovaikutusten arvioiminen lisää todennäköisyyttä sille, että ilmastonäkökulmat huomioidaan kattavasti eri sektoreilla. Lisäksi toimien kustannusten vertailu suhteessa päästövähennyksiin tuottaa arvokasta tietoa toimien kustannustehokkuudesta. Arvioinnin kehittämiseksi olisikin syytä säätää velvollisuudesta tarkastella ennakkollisesti sitä, ovatko lakiluonnokset samansuuntaisia Suomea velvoittaviin ilmastotavoitteisiin nähden huomioiden myös toimien kustannukset.

Sääntelyllä, jolla on ilmastovaikutuksia, voi olla monenlaisia vaikutuksia myös eri toimijoihin ja ihmisryhmiin. Tämän vuoksi lainvalmistelun aikana tulee arvioida kattavasti näitä oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia sekä osallistaa yleisöä toimien valmisteluun. Valmisteluun osallistamisessa on kuitenkin ollut puutteita: osallistaminen on pitkälti perustunut kirjalliseen lausunnotmenettelyyn, lausuntoajat ovat jääneet lyhyiksi ja lausuntopyyntöjä ei ole säännönmukaisesti lähetetty esimerkiksi kansalaisjärjestöille ja kuluttajapuolelle. Lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin laadun parantamisen lisäksi tarvitaan siten myös parempaa osallistamista.

2

Vaikutusten
tunnistaminen
ja toimien reilu
kohdentaminen
vahvistavat
ilmastopolitiikan
hyväksyttävyyttä

Reilua siirtymää voidaan edistää uusilla oikeudellisilla velvoitteilla

Vilja Rentto

Ilmastotoimien reiluutta pyritään enenevässä määrin tukemaan oikeudellisten velvoitteiden avulla. Tämä näkyy ilmasto-oikeudessa globaalisti siten, että yhä useampi valtio on nostanut reilun siirtymän ilmastopolitiikkaa ohjaavaksi oikeudelliseksi periaatteeksi, joka tulee huomioida esimerkiksi ilmastosuunnitelmissa. Periaatteen mukaan ilmastotoimien mahdollisia haittavaikutukset tulee tunnistaa ja niihin tulisi vastata tavalla joka huomioi ne, joihin toimet kohdistuvat kohtuuttomasti tai jotka ovat haavoittuvassa asemassa.

TARVE TOTEUTTAA ILMASTOPOLITIikka REILUSTI, eli sosiaalisesti oikeudenmukaisesti, huomioidaan jatkuvasti vahvemmin kansainvälisessä, EU:n ja kansallisessa ilmasto-oikeudessa. Tarkemmat oikeudelliset toimet reilun siirtymän toteuttamiseksi vaihtelevat kontekstista riippuen. Yhteneväisiä käytäntöjä on kuitenkin havaittavissa.

Eri ilmasto-oikeuden tasoilla on nykyään vaatimus huomioida reilun siirtymän periaate ilmastotoimien suunnittelussa ja raportoinnissa. Esimerkiksi, EU:n jäsenmaiden tulisi sisällyttää kansallisiin energia- ja ilmastosuunnitelmiinsa arvio siitä, millaisia sosiaalisia- ja työllisyysvaikutuksia ilmastotoimilla tulee olemaan myös reilun siirtymän näkökulmasta. Lisäksi, esimerkiksi Espanjan ilmastolaki edellyttää erillisen kansallisen reilun siirtymän strategian laatimista joka viides vuosi yhteistyössä eri ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa.

Lisäksi, erityisesti EU:ssa reilua siirtymää edistetään oikeudellisesti edellyttämällä jäsenvaltioilta erityistä suojaa ja tukea haavoittuville kuluttajille ja kotitalouksille energiasiirtymässä. Osana tätä pyrkimystä EU on myös perustanut sosiaalisen ilmastorahaston, joka kanavoi EU:n tieliikenteeseen ja lämmitykseen laajentuntuvan päästökaupan (ETS 2) tuloja haavoittuvaisille henkilöille, kotitalouksille ja mikroyrityksille.

Monet valtiot ovat lisäksi perustaneet kansallisia tai alueellisia reilun siirtymän komiteoita, joiden tehtävänä on tuoda yhteen keskeisiä toimijoita, koota tietoa ja esittää politiikkasuosituksia ilmastopolitiikan reiluuden edistämiseksi. Näin on tehty esimerkiksi Irlannissa, Skotlannissa ja Espanjassa. Myös kansainvälisen YK:n ilmastopöytäkirjan alaisuuteen ollaan perustamassa reilun siirtymän mekanismia edistämään reilun siirtymän toteutumista kansainvälisesti.

Liikenteen päästövähennykset ovat hyväksyttävämpiä, kun alueelliset ja tulojakovaikutukset huomioidaan

Marita Laukkanen, Anna Sahari, Kimmo Palanne

Polttoainevero on tutkimusten perusteella yksi tehokkaimmista keinoista vähentää liikenteen päästöjä. Vero voi kuitenkin kohdistua epätasaisesti: esimerkiksi Suomessa polttoaineveron korotus vaikuttaa voimakkaimmin loppuhintoihin maaseutumaisilla ja matalan tulotason alueilla. Erilaiset tuet, kuten romutuspalkkiot, ovat usein hyväksytympiä keinoja tavoitella liikenteen päästövähennyksiä. Tutkimustiedon valossa romutuspalkkio on kuitenkin verrattain kallis tapa vähentää päästöjä, ja palkkiot kohdistuvat vahvasti ylimpiin tuloluokkiin.

SUOMESSA KOKO VÄESTÖN TASOLLA polttoaineveron osuus tuloista on suurimmillaan keskituloisilla kotitalouksilla 6. ja 7. tulodesiilissä. Tämä johtuu siitä, että alimmilla tulotasoilla auton omistaminen on harvinaista, joten suurin osa pienituloisista ei maksa polttoaineveroa lainkaan. Mikäli tarkastellaan vain autollisia kotitalouksia, pienituloiset autoilijat maksavat veroa suhteessa enemmän kuin suurituloiset. Verotaakat tuloluokkien välillä voitaisiin helposti tasoittaa palauttamalla polttoaineverotuloja takaisin kotitalouksille, joko jakamalla verokertymä tasaisesti kotitalouksien kesken tai palauttamalla osa verotuloista niin, että palautus pienenis tulojen myötä.

Kuitenkin yli 98 prosenttia verotaakkojen vaihtelusta on tuloluokkien sisäistä eikä niiden välistä. Saman tulotason kotitaloudet kohtaavat siis usein hyvin erisuuruisia verotaakkoja. Näiden erojen tasoittaminen palauttamalla verotuloja olisi haastavaa: erot eivät suurelta osin selity millään havaittavissa olevilla taustatekijöillä, joten olisi lähes mahdotonta suunnitella palautuksia, jotka kohdistuisivat juuri niitä eniten tarvitseville. Olisi kuitenkin mahdollista tunnistaa joukko kotitalouksia, joilla on erityisen korkea verotaakka ja heikot mahdollisuudet käyttää vaihtoehtoisia kulkumuotoja. Etenkin maaseutualueilla on matalatuloisia kotitalouksia, jotka maksavat polttoaineveroja keskimääräistä huomattavasti enemmän. Polttoaineverojen kompensoiminen tälle joukolle olisi tarkasti kohdistettu toimi, jolla voitaisiin parantaa hyväksyttävyyttä. Kompensointi kohdistetulle joukolle ei myöskään tulisi kalliiksi.

Tyypillisesti päästöjen vähentämiseen kannustavat tuet ovat paremmin hyväksytty politiikkatoimi kuin veronkorotukset. Suomessa on toteutettu useita romutuspalkkiokampanjoita, joiden tavoitteena on ollut uudistaa autokantaa vähäpäästöisemmäksi. Uuden auton

hankintaa edellyttävät tuet kuitenkin kohdistuvat selvästi enemmän ylimpiin tuloluokkiin sekä kaupunkialueille. Tulosidonnainen tuki kohdentaisi tuen sellaisille kotitalouksille, joilla on todennäköisesti suurempi kynnys uuden auton hankintaan ja heikommat mahdollisuudet sopeutua ilmastopolitiikan myötä kohoaviin polttoainekustannuksiin. Kohdentaminen voisi kuitenkin heikentää tuen kustannustehokuutta; vuoden 2018 romutuspalkkiokampanjassa päästövähennykset olivat halvimpia kaupunkialueilla sekä ylimissä tuloluokissa.

EU:n sosiaalisesta ilmastorahastosta suunnitellaan jaettavan romutuspalkkiota, joka kohdistettaisiin alimpiin tuloluokkiin ja jonka edellytyksenä olisi uuden tai käytetyn täyssähköauton hankkiminen. Koska romutettu auto korvataan nollapäästöisellä autolla, tuella on mahdollista saavuttaa selviä päästövähennyksiä. Sähköautot ovat kuitenkin polttomoottoriautoja kalliimpia, ja on etukäteen haastavaa arvioida, kuinka monella pienituloisella on mahdollisuus hankkia palkkion edellyttämä auto. Mikäli tuki tämän takia päättyy suurissa määrin kotitalouksille, jotka joka tapauksessa olisivat hankkineet sähköauton, tuen lisäisyys jää heikoksi ja saavutettujen päästövähennysten hinta nousee.

Ilmasto- ja energiapolitiikka voi vähentää päästöjä ilman työllisyys- ja kilpailukykyhaittoja

Suvi Huttunen, Marita Laukkanen, Kimmo Ollikka

Kiristynvä ilmasto- ja energiapolitiikka ei suoraviivaisesti uhkaa työllisyyttä, teollisuutta tai kilpailukykyä. Teollisuus voi energiaverouudistusten perusteella sopeutua ohjaukseen parantamalla energiatehokkuutta ja vähentämällä päästöjä ilman merkittäviä tuotanto- tai työllisyysvaikutuksia.

ENEMMISTÖ SUOMALAISISTA TYÖNTEKIJÖISTÄ näkee ilmastopolitiikan vaikuttavan heidän työllisyysmahdollisuuksiinsa myönteisesti, eli ilmastopolitiikan nähdään tuovan uusia työmahdollisuuksia. Kuitenkin myös ilmastopolitiikan joihinkin työpaikkoihin ja aloihin osuvat kielteiset vaikutukset tunnistetaan ja näitä vaikutuksia tulisi pyrkiä kompensoimaan politiikkayhdistelmien/politiikkapaketoinnin avulla. Vaikutukset ilmenevät eri tavoin alueellisesti, työpaikkojen sisällä ja työpaikkakohtaisesti ja tarvitaan sekä julkisen sektorin että yritysten toimia, jotka voivat vastata näihin.

Tutkimustulokset antavat viitteitä myös siitä, että ilmastopolitiikan hyväksyttävyyden kasvattamiseksi olisi tärkeää kiinnittää huomiota vähemmistöön, joka ei koe ilmastomuutosta merkittäväksi ongelmaksi ja joka ei kannata ilmastotoimia eikä niiden kompensointia muilla politiikkakeinoilla.

Analyysimme Suomessa 2010-luvun alussa toteutetuista energiaverouudistuksista on tuottanut kaksi keskeistä empiiristä tulosta. Teollisuuslaitokset sopeutuivat merkittävään energiaveron korotukseen ilman merkittäviä muutoksia liiketoiminnassaan. Laitokset sopeutuivat ensisijaisesti parantamalla energiatehokkuuttaan. Energiatehokkuuden kasvu oli uudistuksen jälkeisinä vuosina 12 prosenttiyksikköä suurempi niissä laitoksissa, jotka kohtasivat energiaveron korotuksen täysimääräisesti, verrattuna laitoksiin, joihin sovellettiin alennettuja energiaveroja. Energiankäyttöön ja työllisyyteen kohdistuvien vaikutusten määrälliset arviot ovat pieniä suhteessa energiatehokkuusvaikutukseen, eivätkä ole tilastollisesti merkitseviä. Nämä tulokset ovat suhteessa noin 120 prosentin alkuperäiseen eroon energiaverotasoissa.

Energiaverojen korotus oli korkeampi energialähteille, jotka tuottavat hiilidioksidipäästöjä. Analyysimme perusteella päästöt vähenivät verouudistuksen jälkeen 20 prosenttiyksikköä nopeammin täyttä veroa maksaneissa laitoksissa, verrattuna samankaltaisiin alennettua veroa maksaneisiin laitoksiin. Sopeutumismekanismien osalta tuloksemme viittaavat siihen, että laitokset vähensivät päästöjään korvaamalla fossiilista energiaa ostosähköllä ja puupohjaisilla polttoaineilla, eivätkä niinkään supistamalla tuotantoa.

Tarkempi ilmastodata tukee alueellista sopeutumista ja luottamusta ilmastotoimien vaikuttavuuteen

Mira Hulkkonen, Harri Kokkola, Saara Leppänen

Ilmastotiedon tarkkuus, saavutettavuus ja sovellettavuus ovat keskeisiä tekijöitä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Alueellisten ilmastomallien tarkkuuden paraneminen on merkittävä edistysaskel, joka tukee ilmastoriskien ennakkointia sekä ilmastomuutokseen sopeutumisen suunnittelua. Aineistojen hyödyntäminen ei kuitenkaan automaattisesti johda parempiin päätöksiin, sillä korkearesoluutioisten ilmastomalliaineistojen hyödyntämiseen päätöksenteossa liittyy edelleen merkittävää epävarmuutta.

ILMASTONMUUTOKSEN VAIKUTUKSET VAIHTELEVAT merkittävästi alueittain, ja siksi päätöksenteko tarvitsee yhä tarkempaa tietoa ilmastomuutoksen vaikutuksista eri alueilla. Esimerkiksi alueellinen sopeutumisen suunnittelu, kaupunkien hulevesijärjestelmien mitoitus tai maatalouden riskienhallinta edellyttävät korkearesoluutioista dataa, joka kuvaa muutoksia paikallisella tasolla. Globaalit ilmastomallit tarjoavat tärkeän yleiskuvan, mutta niiden karkea alueellinen tarkkuus voi johtaa virheellisiin johtopäätöksiin paikallisista olosuhteista. Esimerkiksi ääri-ilmiöiden – kuten rankkasateiden tai helleaaltojen – esiintyminen riippuu voimakkaasti maaston muodoista, rakennetun ympäristön, vesistön ja kasvillisuuden suhteista, ja muista pienipiirteisistä tekijöistä.

Alueellisesti tarkennetut globaalit ilmastomallit voivat parantaa tulevaisuuskuvien tarkkuutta äärisäiden osalta. Ne tarjoavat yksityiskohtaisempaa tietoa esimerkiksi paikallisten hellejaksojen pituudesta tai sadepäivien määrän muutoksista. Mallien suorituskyky kuitenkin vaihtelee alueittain ja muuttujittain. Erityisesti vuoristoalueet, rannikkoseudut ja monimutkaiset maanpinnan muodot aiheuttavat mallituloksiin epävarmuuksia. Myös ilmastomallien taustalla olevien havaintoaineistojen virheet tai puutteet voivat vääristää arvioita. Alueellisesti tarkkojen ilmastomallien hyödyntäminen voi tuoda merkittävää lisäarvoa päätöksentekijöille, mutta epävarmuustekijät liittyen aineistojen tarkkuuteen ja sovellettavuuteen täytyy tiedostaa..

Alueellisesti tarkkojen ilmastomallien tulosten viestinnällä voi olla vaikutusta myös ihmisten kokemuksiin ja asenteisiin suhteessa ilmastopolitiikkaan. Räättälöidyt arviot ilmastomuutoksen vaikutuksista lisäävät tietoisuutta ja auttavat ymmärtämään, miten ilmastomuutos vaikuttaa

juuri omaan elinympäristöön erilaisilla päästöjen kehittymispoluilla. Tällainen paikallinen ja yksilötason tieto kasvattaa ihmisten luottamusta ilmastotoimien vaikuttavuuteen: päästövähennyksillä voidaan vaikuttaa siihen, miten oman elinympäristön olosuhteet muuttuvat. Samalla kuitenkin viestinnän vaikutukset asenteisiin voivat olla kaksijakoisia: osalle ilmatoriskit näyttäytyvät paikallisina ja akuutteina, kun taas esimerkiksi pienemmän haavoittuvuuden tai paremman sosioekonomisen aseman omaaville riskit saattavat tuntua entistä etäisemmiltä.

Ilmastotiedon tarkkuus, saavutettavuus ja sovellettavuus ovat keskeisiä tekijöitä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi kaupunkisuunnittelu hyötyy merkittävästi tarkasta mallinnuksesta, kun taas syrjäisillä maaseutualueilla tiedon epävarmuudet voivat olla suurempia. Myös elinkeinojen välillä on eroja: maatalous ja vesihuolto tarvitsevat hyvin paikallista ja ajallisesti tarkkaa dataa, kun taas energiasektorille riittävät usein laajemmat alueelliset trendit. Jotkin toimialat puolestaan hyötyisivät tarkasta tiedosta koskien sellaisia muuttujia, joita koskevia ilmastomalliaineistoja ei ole avoimesti ja laajasti saatavilla. Lisäksi pienituloiset tai haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ovat usein eniten riippuvaisia tiedon laadusta – mutta samalla heillä on heikoimmat mahdollisuudet hyödyntää sitä.

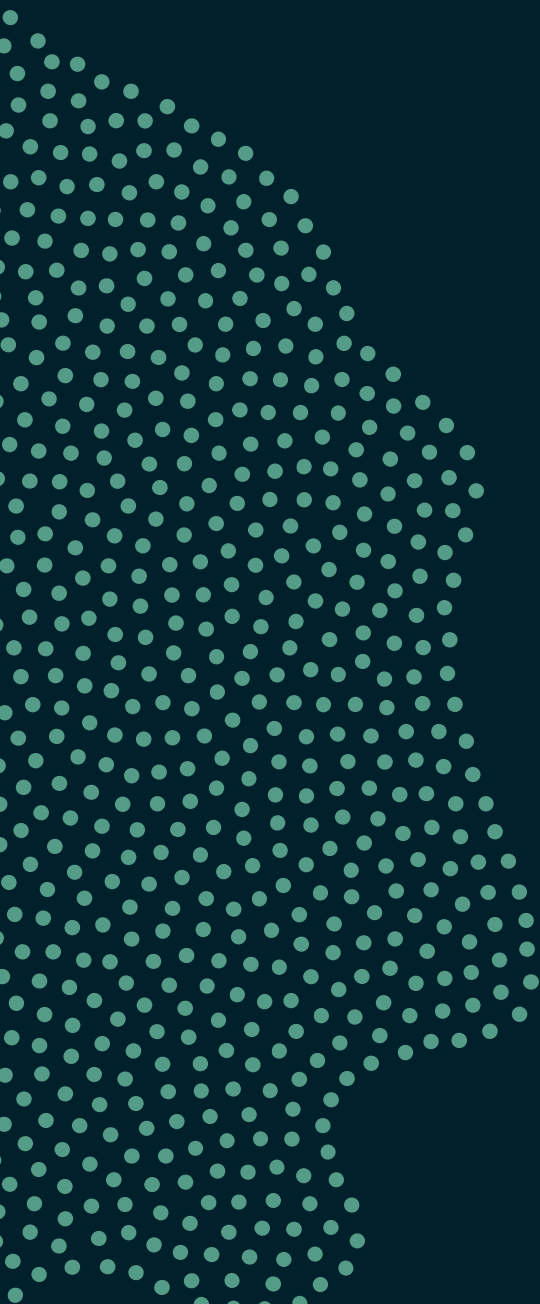
Laadukas, alueellisesti tarkka ja tarpeisiin räätälöity tieto ilmastomuutoksen vaikutuksista voi parhaimmillaan vahvistaa yhteiskunnan resilienssiä.

Politiikkasuositukset

- Päätöksenteossa on tärkeää huomioida keskeiset epävarmuustekijät, varmistaa yhdenvertainen pääsy tietoon ja arvioida, miten erilaiset väestöryhmät ja sektorit voivat sitä käyttää.

Lähteet

- Honkonen T. Civil society participation in EU preparation for UN climate negotiations—Questions of openness and transparency. *RECIEL*. 2025; 34(2): 379-393. <https://doi.org/10.1111/reel.12620>
- Hulkkonen, M., Mielonen, T., Leppänen, S. et al. How tailored climate information affects attitudes towards climate policy and psychological distance of climate change. *npj Clim. Action* **3**, 54 (2024). <https://doi.org/10.1038/s44168-024-00136-y>
- Leino-Sandberg, P. (2024). Environmental Information and ‘External Pressure’: Assessing EU Compliance with its International Obligations under the Aarhus Convention. In K.A. Armstrong , J. Scott & A. Thies (Ed.). *EU External Relations and the Power of Law: Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona* (pp. 187–212). Oxford: Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509940981.0015>
- Laukkanen, M. ja Sahari, A. 2025. Heterogeneous Responses to Vehicle Replacement Subsidies: Evidence from Linked Vehicle-Owner Data. *FIT Working Paper* 38.
- Laukkanen, Marita and Ollikka, Kimmo, Effects of Energy Taxes on Energy Use, Emissions and Manufacturing Activity: Evidence from Policy-Induced Tax Variation (May 16, 2026). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5393164> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5393164>
- Leskinen P, Belinskij A, Saarela S-R. Integrating climate change into legislative drafting: An analysis of regulatory impact assessment obligations and practices in the EU and Finland. *RECIEL*. 2024; 33(1): 45-56. <https://doi.org/10.1111/reel.12533>
- Seppälä, T., Huttunen, S., Turunen, A. Ilmastohuolta ja politiikkauhkaa : Työvoimaan kuuluvien näkemykset ilmastopolitiikan työllisyysvaikutuksista ja tukitoimista palkansaajille, *Yhteiskuntapolitiikka* 1 3 (2023) <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023061454915>
- Sharman, N. Exporting environmental democracy to international forums: Understanding the role of the Aarhus Convention. *Ambio* **55**, 2036–2048 (2026). <https://doi.org/10.1007/s13280-025-02293-8>
- Turunen, A., Huttunen, S. Illusion of influence? Public participation in the preparation of climate policies in Finland. *Ambio* **55**, 2063–2078 (2026). <https://doi.org/10.1007/s13280-025-02316-4>
- Johansson V. Just transition in framework climate laws: Between meaningful governance and performative law. *RECIEL*. 2025; 34(1): 155-169. <https://doi.org/10.1111/reel.12595>



2035LEGITIMACY

Ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttää isoja muutoksia. Demokraattisessa yhteiskunnassa ihmisten ja yritysten toimintaa kuitenkin ei voida rajoittaa ylhäältä käsin ottamatta huomioon politiikkatoimien hyväksyttävyyttä. Poikkitieteellinen 2035Legitimacy-hanke tutkii esimerkiksi ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta ja legitimizeettiä, ilmastopolitiikan työllisyys- ja tulonjakovaikutuksia, ilmastokansalaisuuden käsitettä sekä kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ilmastopolitiikkaan.

Yhteystiedot

Kati Kulovesi

Professori, Kansainvälinen oikeus

kati.kulovesi@uef.fi