

**Kansallisen ilmastolain valmistelu -
Tutkimus lain vaikuttavuudesta ja tarpeellisuudesta
ympäristöpolitiikan ohjauskeinona**

Itä-Suomen yliopisto

Ympäristöpolitiikka ja -oikeus

Pro Gradu –tutkielma

Miia Prinkkilä, 181789

Ohjaaja: Pekka Jokinen

25.11.2013

Sisältö

Tiivistelmä	1
Summary	2
1. Johdanto.....	3
1.1 Tausta ilmastolain tarpeellisuudelle.....	3
1.1.1 Kansainvälisiä velvoitteita ilmastosäätelylle.....	3
1.1.2 Huoli ilmastomuutoksesta ja nykytoimien riittämättömyydestä	4
1.2 Valmisteluprosessi ja esiselvitys ilmastolain säätämismahdollisuuksista	6
1.3 Tutkimusasetelma	8
1.3.1 Tutkimuskysymykset	8
1.3.2 Tutkimusmenetelmät.....	9
1.3.3 Tutkimusaineisto.....	11
1.3.4 Tämän tutkielman näkökulma	13
1.3.5 Tutkielman rakenne	15
2. Ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointi	16
2.1 Ympäristöpolitiikan ohjauskeinot.....	16
2.1.1 Ohjauskeinojen määritelmä ja luokittelut	16
2.1.2 Informaatio-ohjauksen käyttökohteita	18
2.1.3 Ohjauskeinojen käytön prosessi	20
2.2 Ohjauskeinojen arviointi	22
2.2.1 Arvioinnin määritelmä	22
2.2.2 Tavoitteet ja sivuvaikutukset.....	22
2.2.3 Arvioinnin kriteerit	23
2.2.4 Arvioinnin ongelmat.....	25
2.2.5 Arvioinnin tarkoitus.....	26
2.3 Interventiot teoriat.....	26
3. Ekroosin ja Warstan ilmastolain esiselvitys ja siitä annetut asiantuntijalausunnot	29
3.1 Ekroosin ja Warstan esiselvitys	29
3.1.1 Yleisiä perusteluita ilmastolaille	29
3.1.2 Oikeudellisia erityiskysymyksiä.....	32
3.1.3 Vaikutusten arviointi.....	32
3.2 Asiantuntijalausunnot.....	34

3.2.1	Tuorin lausunto.....	34
3.2.2	Määrän ym. lausunto.....	35
3.2.3	Suomen ilmastopaneelin lausunto	36
4.	Ilmastolaki oikeudellisena ohjauksena	39
4.1	Nykytilanne ja sen arviointi	39
4.1.1	Kansainvälinen ilmastosäätely	39
4.1.2	EU-ilmasto-oikeus	40
4.1.3	Kansallinen ilmastosäätely sektoreittain	42
4.1.4	Kansalliset ilmasto- ja energiastrategiat	44
4.1.5	Nykysäätelyn arviointia	45
4.2	Ilmastolain sisällön rajaaminen	47
4.3	Esiselvitysmallin velvoittamattomuus	48
4.3.1	Esiselvitysmalli vailla aineellisoikeudellista sisältöä	48
4.3.2	Mitä on oikeudellinen velvoittavuus?.....	50
4.3.3	Suomalaisen lakijärjestelmän muutos.....	52
4.4	Suunnitteluohjaus ilmastolaissa.....	54
4.5	Suunnitteluinstrumentin oikeudellistaminen	56
4.5.1	Miksi suunnitteluinstrumentti pitäisi oikeudellistaa?	56
4.5.2	Ilmastolain yhteensovittaminen ja linkittäminen muuhun lainsäädäntöön	57
5.	Ilmastolaissa käytettävät instrumentit	60
5.1	Selontekomenettely.....	60
5.1.1	Haasteet	60
5.1.2	Vaikuttavuus ja tavoitteissa pysyminen	65
5.2	Ilmastopaneelin toiminta	70
5.3	Informaatio- ja suunnitteluohjauksen toimivuus ilmastolaissa	73
5.4	Ilmastolain symbolifunktio.....	77
5.5	Yhteenvedo interventioteorioista.....	82
6.	Johtopäätökset.....	85
6.1	Vaikuttavuus.....	85
6.2	Ilmastolain tarpeellisuus.....	87
6.3	Suunnitteluinstrumentin oikeudellistaminen	89
6.4	Lopuksi.....	90
	Lähteet.....	92

Tiivistelmä

Uusi hallitus hakee kansalliseen ilmastopolitiikkaan selvästi uutta suuntaa, sillä hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite ilmastolain mahdollisuuksien selvittämisestä ja valmistelusta. Ilmastolain tarkoitus on säännellä päästökaupan ulkopuolisten sektorien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä. Ari Ekroos ja Matias Warsta ovat valmistelleet selvityksen ympäristöministeriölle 29.5.2012 ”Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista”, ja tähän selvitykseen sisällytettyä lakiluonnosta on pitkälti käytetty myös virallisen jatkovalmistelun pohjana. Esiselvitysmalli on kuitenkin suomalaiselle lainsäädäntöjärjestelmälle epätyypillinen ”tyhjä” puitelaki, sillä se ei sisällä lainkaan yksilöitä suoraan koskevia velvoitteita eikä oikeuksia, eikä viranomaisille tarkoitettujen tehtävien toimeenpanoa tueta sanktioinnilla.

Onkin tarpeellista pohtia, kuinka vaikuttava esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki on, ja miksi sen säätäminen ylipäättänsä on tarpeellista. Tutkimus sijoittuu intresseiltään erityisesti ympäristöpolitiikan tutkimuskenttään, mutta aihepiirin vuoksi tutkimuksessa käytetään hyväksi myös oikeuspoliittisen tutkimuksen piirteitä. Aineistona on käytetty Ekroosin ja Warstan esiselvitystä ja siitä annettuja asiantuntijalausuntoja. Lisäksi tutkimusta varten on haastateltu ilmastolain kanssa tekemisissä olleiden eri sidosryhmien edustajia. Aineistoa on analysoitu asiantuntija- ja argumentaatioanalyysimenetelmillä. Tutkimuskysymysten arvioinnin pohjana toimii Mickwitzin (2003) luokittelu ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointikriteereistä.

Aineiston analysoinnin perusteella voidaan sanoa, että ilmastolain säätämällä voidaan kuitenkin vakiinnuttaa ilmastopoliittisten suunnitelmien teko, yhdentää eri sektorien ilmastotoimien arviointia ja selkiyttää ilmastotoimiin liittyviä viranomaistehtäviä. Päätelmä on, että ilmastolain perustuminen arvioinnin ja suunnittelun varaan parantaa ilmastosäätelyn joustavuutta ja vaikuttavuutta, sillä toimien vaikuttavuudesta saadaan jatkuvaa palautetta, ja ajan myötä muuttuvat olosuhteet voidaan ottaa pitkällä aikavälillä huomioon. Haastatteluista ilmeni, että viranomaisten huolena on laista aiheutuvan lisätyön määrä, vaikka toisaalta ilmastolain avulla voidaan myös yhdistää eri raportointi- ja arviointikohteita, mikä voi johtaa jopa työn kokonaismäärän vähentymiseen. Aineellinen sääntely on edelleen parempi tehdä sektoreittain, jotta sektorien muut intressit voidaan ottaa sääntelyssä huomioon. Kaikki sektorit olisi kuitenkin hyvä tuoda kokonaistarkastelun alle, jotta ilmastopolitiikasta tulisi läpinäkyvämpää. Johtopäätöksenä voidaan siis sanoa, että esiselvitysmallin suora vaikuttavuus kohdistuu vain viranomaistoiminnan kehittämiseen, mutta ilmastolaki antaa kuitenkin paremmat eväät ilmastotoimien yhtenäisemmälle tarkastelulle ja vaikuttavampien jatkotoimenpiteiden valmistelulle.

Summary

The government is clearly looking for new ways to direct the national climate policy as the new government platform includes an objective, that the preparation of a Climate Act should be considered and started on this term of office. The objective of the Climate Act is to regulate the greenhouse gas emissions outside the European emissions trading scheme. Due to the Ministry of the Environment's request, Ari Ekroos and Matias Warsta have evaluated the possibilities to pass a national Climate Act. They have also included an outline for the possible new Act, and this pre-evaluation has been the basis for the official law drafting that has started in 2013. The pre-evaluation model is rather unusual for the Finnish regulatory system, though, as it seems to be only an empty skeleton law. It doesn't include any obligations for the individuals or entrepreneurs, and the implementation of the administration's obligations isn't supported with any sanctions.

Therefore it is necessary to consider, how effective the Climate Act really can be, and whether it is really necessary even to have one. As for the discipline, this research is environmental policy by its interests, but it also includes strong elements of legal policy discipline due to the subject matter. The pre-evaluation model and expert opinions of it are being used as data for the research. Interest groups that have been involved in the law drafting process have also been interviewed for the research. The data has been analyzed with argument and expert analysis methods. The value criteria for evaluation of environmental policy instruments (specified by Mickwitz, 2003) are being used as the basis for the evaluation of the research questions.

On the basis of the data analysis, it can be said, that the Climate Act can regularize the climate policy planning, integrate climate measure evaluation of different sectors, and clarify the responsibilities of different authorities. The conclusion is that climate policy planning and measure effectiveness evaluation improves the flexibility and effectiveness of future climate measures, as the authorities get regular feedback on the measure performance, and the changing conditions can be considered better in the long-term. It turned out in the interviews that the authorities are rather concerned of the extra work that the Climate Act might impose on them. But if the Climate Act can integrate overlapping climate reporting and evaluation, it might even be able to decrease the amount of work caused to the authorities. It is still better to continue substantive regulating in the different sectors, also so that the other sector objectives can be considered better. Any important sectors shouldn't still be left out from the scope of the law, as this would not enhance the transparency of climate policy. As a conclusion, it can be said that the direct effectiveness of the pre-evaluation model is limited to reorganizing the authoritative work, but the Climate Act would enhance the opportunities for integrated climate measure examination, and as a result the future climate measures could be more effective.

1. Johdanto

1.1 Tausta ilmastolain tarpeellisuudelle

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan 22.6.2011 on kirjattu, että hallitus valmistelee esityksen ja tekee erillisen päätöksen ilmastolain säätämisestä. Sen tarkoitus on ohjata päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä. Ilmastolain säätämiseksi on syntynyt paineita viime vuosina useammalta eri taholta. Merkittävänä taustavaikuttajina ovat toimineet kansainväliset ilmastopöytäkirjat ja Euroopan Unionin (EU) ilmastolainsäädäntö, jotka velvoittavat Suomea oikeudellisesti. Näiden velvoitteiden pohjalta on noussut tarve pohtia, minkälaisella lainsäädäntökehyksellä jatkuvasti lisääntyvä ilmastosääntely toteutetaan. Tiukemman ilmastosääntelyn puolesta on kampanjoitu niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla. Esimerkiksi *The Big Ask* on kansainvälisesti toimiva eri kansalaisjärjestöjen kampanja vahvemman ilmastosääntelyn puolesta, ja tämän kampanjan piirissä on myös Suomessa tehty ehdotus ilmastolain sisällöstä ja velvoittavuudesta. Suomessa ilmastolaista on tehty lakialoitteita (LA 2008/74 vp ja LA 2008/75 vp), ja lain säätämisen edellytyksiä on selvitetty myös viranomais- tasolla. Seuraavassa taustoitetaan näitä erilaisia tekijöitä, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet kansallisen ilmastolain valmistelun aloittamiseen.

1.1.1 Kansainvälisiä velvoitteita ilmastosääntelylle

YK:n ilmastopöytäkirjasta täydentävä Kioton pöytäkirja tuli voimaan vuonna 2005. Sopimuksen ratifioineet valtiot ovat velvoitettuja vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään vuoden 1990 tasosta 5,2 prosenttia. EU on sopimuksen yksi osapuoli, ja EU:n sisällä päästötavoitteet on jaettu jäsenvaltioiden kesken niin, että keskimääräinen kasvihuonekaasujen pudotus on 8 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Suomen tavoitteeksi on asetettu päästä tasan vuoden 1990 päästömääriin.

Niin sanotussa EU:n ilmasto- ja energiapaketissa on annettu lukuisia säännöksiä kasvihuonekaasupäästöjen leikkaamisesta, energian kokonaiskulutuksen vähentämisestä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisesta. Tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 20 %, vähentää energian kulutusta 20 % ja lisätä uusiutuvien energiamuotojen käyttöä 20 % vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon (ns. 20-20-20 –tavoite). Keskeisimmät välineet näiden tavoitteiden saavuttamiseen ovat päästökauppadirektiivi (2003/89/EY), kansallista taa-kanjakoa koskeva päätös (406/2009/EY) ja uusiutuvaa energiaa koskeva direktiivi (2009/28/EY). Unionin direktiivit on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä siten, että niiden tavoitteet toteutuvat, ja siten myös Suomi on velvoitettu toteuttamaan näitä unionin ilmas- totavoitteita.

1.1.2 Huoli ilmastonmuutoksesta ja nykytoimien riittämättömyydestä

Ilmastolain vaatimusten taustalla on tietysti huoli ilmastonmuutoksesta. Vuonna 2013 ilmestyneen IPCC:n osaraportin (AR5) mukaan ihmisen vaikutusta ilmastonmuutokseen ei voi kieltää. Ilmaston lämpeneminen on raportin mukaan täysin selvää. Muutosten nopeus merien lämpenemisessä, lumen ja jään peitteen vähenemisessä, merenpinnan nousussa ja kasvihuonekaasujen lisääntyminen ilmakehässä on ollut ennenkuulumatonta viimeisen viidenkymmenen vuoden ajalta. IPCC (AR4) suosittelee, että teollisuusmaiden tulisi vähentää kasvihuonekaasupäästöjään 80-95 prosentilla vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna. Näiden päästövähennystavoitteiden saavuttaminen on välttämätöntä, jotta ilmastonmuutoksen karkaaminen käsistä voidaan estää.

IPCC:n raportin (AR4) mukaan ilmastonmuutoksesta voi aiheutua muun muassa seuraavallaisia vaikutuksia, jos ilmastonmuutosta ei pystytä hillitsemään tarpeeksi ja ajoissa. Maapallon kuivilla alueilla kuivuus lisääntyy, ja kosteilla alueilla tulvariski kasvaa. Iso osa maapallon kasvi- ja eläinlajeista kohtaa sukupuuton riskin niiden elinympäristön muuttuessa. Ruoan tuotanto vaarantuu kuivuudesta ja tulvista kärsivillä alueilla. Merenpinnan nousu, tulvat ja hirmumyrskyt aiheuttavat ongelmia erityisesti tiheään asutuilla alueilla. Köyhillä alueilla ei pystytä varautumaan ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin hyvin, joten ilmastonmuutos lisää myös ihmisten epätasa-arvoisuutta. Nälkään liittyvät sairaudet ja tulviin liittyvät onnettomuudet lisääntyvät.

On erilaisia näkemyksiä, pitäisikö ilmastoasioita johtaa globaalilta vai kansalliselta tasolta lähtöisin. Globaalien neuvotteluiden puolestapuhujat uskovat, että globaali ongelma tulisi ratkaista yhteisvoimin maailmanlaajuisesti, jotta yritykset eivät joutuisi heikompaan kilpailuasemaan toisistaan poikkeavien velvoitteiden vuoksi. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan ilmastopolitiikkaa tulisi ajaa EU:n kautta, sillä EU:n yhtenäinen kanta takaisi paremmat neuvotteluasemat Yhdysvaltojen ja Kiinan kanssa. Jos EU:n sisällä on käytössä 27 erilaista järjestelmää, on tilanne todella tukala toiminnanharjoittajille. Paikallisen toiminnan puolestapuhujat eivät taas usko, että kansainvälisellä tasolla on mahdollista saada vaikuttavia sopimuksia aikaiseksi. Esimerkiksi YK:n tasolla on pysytty toistaiseksi sopimaan vasta pitkän aikavälin ilmastotavoitteista, muttei sen edellyttämistä päästöleikkauksista eikä vastuun jakautumisesta eri maaryhmien kesken (Määttä ym. 2012, 3-4). Kuten kansallisen energia- ja ilmastostrategian taustaraportista (2013, 7-8) selviää, Kiiton pöytäkirjankaan toisen velvoitekauden kattavuus ei ole erityisen hyvissä kantimissa. Toiseen velvoitekauteen liittyneiden maiden päästöt kattavat vain alle 15 % maailman kasvihuonekaasupäästöistä, ja lisäksi alun perin mukana olleista maista Venäjä, Japani Uusi-Seelanti ja Kanada ovat jättäytyneet pois.

Vuoden 2013 energia- ja ilmastostrategian tueksi on laadittu taustaraportti, jossa on muun muassa listattu ja arvioitu nykyisiä politiikkatoimia ja niiden riittävyyttä. Taustaraportin on

valmistellut eri ministeriöiden (TEM, YM, MMM, LVM, VM, UM, OKM) yhteinen viranomaisyhdysverkko. Raportissa todettiin, että päästökaupan ulkopuolisen sektorin vuoden 2020 tavoitteisiin ollaan uusimpien laskelmien ja päästöinventarioiden mukaan luultavasti yltämässä nykytoimillakin. EU:n tasolla ei ole vielä sovittu vuoden 2020 jälkeisistä sitovista päästötavoitteista. Taustaraportissa (2013, 72) arvioidaan kuitenkin, että pitkänaikavälin 80 prosentin päästövähennystavoitteisiin ei voida nykytoimilla päästä, vaan tavoitteisiin pääseminen vaatisi nykytoimia kunniahimoisemman kehityspolun.

The Big Ask on Euroopan laajuinen ilmastokampanja, johon on osallistunut 17 maan kansalaisjärjestöjä. Suomessa kampanja toimii nimellä Polttava kysymys. The Big Askin tavoitteena on saada parlamentteja säätämään kansallinen ilmastolaki. Kampanjan mukaan jokaisella teollisuusvaltiolla tulisi olla tavoitteena vähentää kasvihuonekaasupäästöjään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi lakiin tulisi kirjata vuosittaiset päästövähennystavoitteet, jotta poliitikot olisivat tosiasiaissa velvollisia noudattamaan tavoitteita. (Friends of the Earth, the Big Ask in depth)

Kansallisia ilmastolakeja onkin säädetty jo ympäri maailmaa, ja niiden menestymistä seurataan tietysti mielenkiinnolla. Iso-Britannia säätöi Climate Change Actin ensimmäisten joukossa vuonna 2008, ja laki on toiminut esikuvana monien muiden maiden ilmastolakihankkeissa. Skotlanti on säätänyt oman ilmastolakinsa, joka noudattaa pitkälti Iso-Britannian puitelakimaisuutta, mutta on yksityiskohdiltaan tarkempi. Skotlannissa päästövähennystavoite on 42 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, ja ministereiden tulee asettaa vuosittaiset tavoitteet asetustasoisin säädöksin. Tätä voidaan pitää verrattain kunniahimoisena ilmastolakina. Saksassa ilmastosääntelyä on toteutettu ilmastopakettien muodossa, ja toimenpiteillä tähdätään sektorilainsäädännön kehittämiseen. Saksan asettama 40 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2020 mennessä ei ole oikeudellisesti sitova. Itävallassa on säädetty vuonna 2011 ilmastolaki, joka sai alkunsa Vihreiden teettämästä selvityksestä Iso-Britannian ilmastolain siirrettävyydestä Itävaltaan. Itävallan ilmastolain toivotaan selkiyttävän viranomaisten vastuunjakoja, sillä aikaisemmin viranomaisten vastuunjaon epäselkeys johti passiivisuuteen ilmastoasioissa. Itävallan ilmastolain ongelmana on kuitenkin päästövähennystavoitteiden ja sanktiomekanismin puuttuminen. Erilaisia ilmastolakiratkaisuita on kehitelty myös muun muassa Ranskassa, Australiassa, Ruotsissa, Yhdysvalloissa, Tanskassa, Italiassa, Taiwanissa, Meksikossa ja Sloveniassa. (Ekroos ja Warsta 2012, 65-84)

Suomessakin keskustelua ilmastolain tarpeellisuudesta on käyty jo jonkin verran. Kuten jo aikaisemmin mainittiin, Polttava kysymys –kampanja on osoittanut mieltään vahvan ilmastolain puolesta ja kirjoittanut kattavan esityksen ilmastolaiksi eduskunnalle. Lisäksi useat kansanedustajat ovat tehneet kaksi lakialoitetta kansallisesta ilmastolaista. Vasemmistoliitto on tehnyt omansa (LA 2008/75 vp), sekä vihreät, keskusta ja SDP on tehnyt yhteisen lakialoitteen (LA 2008/74 vp). Lakialoitteiden perusteluina on mainittu huoli ilmastonmuutoksesta, ja tätä

väitettä on tuettu julkaistuilla tieteellisillä raporteilla. Perusteluissa käytetään myös lukuisia esimerkkejä kansainvälisistä kokeiluista, ja todetaan, että Suomi jää jälkeen tällaisesta kehityksestä ilman vahvaa ilmastosääntelyä. Perusteluissa vedotaan velvollisuuteemme säilyttää ympäristömme tuleville sukupolville elinkelpoisena. Merkittävä käänne kansalliselle ilmasto-politiikalle oli varmasti, kun Vihreät asettivat hallitukseen liittymisensä ehdoksi kansallisen ilmastolain valmistelun aloittamisen (Vihreät.fi > Vihreät kärkitavoitteet hallitusneuvotteluis- sa 2011). Taustalla lienee ollut Vihreiden tarve kohentaa imagoaan laskeneen kannatuksen vuoksi, ja toisaalta erikoinen hallitusneuvottelutilanne, jossa myös pieniä puolueita todella tarvittiin enemmistöhallituksen muodostamiseksi.

Myös kansalaisilla on ollut mahdollisuus ottaa ilmastolain valmisteluun kantaa netissä osoitteessa otakantaa.fi. Keskustelu oli avoinna 5.6.-4.7.2012, ja se poiki 10 vastausta. Mielipiteet ilmastolain säätämisestä olivat hyvin kahtiajakautuneita. Ilmastolain kannattajat kokivat, että esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki toisi eri sektorien suunnittelu- ja arviointityötä yhteen. Päästövähennystavoitteiden asettaminen lisäisi ilmastotoimien ennustettavuutta ja kannustaisi tekemään pitkän aikavälin investointeja. Ilmastolain vastustajat eivät niinkään kommentoineet esiselvitysmallia, vaan pitivät ilmastosääntelyä ylipäättänsä turhana. He argumentoivat, että ihmisen toiminnasta aiheutunut ilmastomuutos ei ole tieteellisesti todistettu, eikä lainsäädännön tulisi perustua kuvitelmiin. Ilmastosääntely syö vastustajien mielestä yritysten ja veronmaksajien tuloja. (otakantaa.fi > hankkeet > ilmastolain esiselvitys) Tämä keskustelu kuvanneekin hyvin kansalaisten kahtiajakautuneita mielipiteitä vahvemman ilmastosääntelyn tarpeellisuudesta.

Ilmastolain valmistelun taustalla on siis lukuisia eri tekijöitä, jotka vaikuttavat toinen toisiinsa. Kansainvälinen ja EU-ilmastosääntely asettaa tietysti jatkuvasti tiukentuvia raameja kansallisille ilmastotoimille, mutta valtioilla on kuitenkin edelleenkin varaa valita, miten nämä velvoitteet toteutetaan. Taustalla on myös kansainväliset paineet pysyä muiden kehityksen mukana ja edistää omia kilpailumahdollisuuksia ilmastoinnovaatioissa. Lisäksi kansallisten puolueiden tulee kuunnella kansalaisten vaatimuksia ilmastosääntelystä ja samalla harkita elinkeinoelämän toiminnan edellytyksiä. Paineita ilmastolain valmistelulle on tullut kuitenkin yhä enenevässä määrin sekä kansainväliseltä että kansalliselta taholta.

1.2 Valmisteluprosessi ja esiselvitys ilmastolain säätämismahdollisuuksista

Ympäristöministeriön pyynnöstä Ari Ekroos ja Matias Warsta ovat valmistelleet selvityksen, jossa pohditaan oikeudellisia edellytyksiä säätää Suomeen kansallinen ilmastolaki. Selvitys valmistui 29.5.2012, ja siinä hahmoteltu ilmastolain luonnos on toiminut ilmastolain esiselvityksen ja virallisen valmistelutyön pohjana. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan kansainvälis-

ja EU-oikeudellista viitekehystä, arvioidaan lain vaikuttavuutta oikeudellisista lähtökohdista ja pyritään tunnistamaan olemassa olevien säädösten muutos- ja kehittämistarpeita. Ekroosin ja Warstan ehdotuksen mukaan ilmastolaki olisi suunnittelupohjainen. Laissa mainittaisiin päästötavoitteet vuosille 2020 ja 2050, ja valtioneuvostoa velvoitettaisiin antamaan selonteko ilmastotoimien edistymisestä joka hallituskausi. Ekroos ja Warsta ehdottavat erillisen ilmastopaneelin perustamista, joka asiantuntijapohjaisesti arvioisi toimien riittävyyttä. On huomattava, että tämän lakiehdotuksen aineellisoikeudellinen sisältö olisi hyvin vähäinen, eli sen kautta ei asettaisi suoraan mitään velvollisuuksia kansalaisille tai toiminnanharjoittajille.

Selvityksestä on ympäristöministeriön pyynnöstä annettu asiantuntijalausuntoja, joissa arvioidaan ehdotuksen oikeudellisia perusteita. Oikeudellisesta näkökulmasta lausunnon ovat antaneet Kaarlo Tuori (2012) ja Itä-Suomen yliopistosta Tapio Määttä, Kati Kulo-vesi ja Kim Talus (2012, myöhemmin Määttä ym.). Lisäksi Suomen ilmastopaneeli (2012) on tarkastellut ilmastolain edellytyksiä enemmän poliittisesta näkökulmasta. Selvityksen ja lausuntojen jälkeen ilmastolain säätämisen mahdollisuuksia on pohdittu ympäristöministeriön johdolla. Aiheesta on järjestetty 2.10.12 sidosryhmäseminaari, jossa kuultiin muun muassa lausunnonantajia, elinkeinoelämän keskusliittoa, kansalaisjärjestöjen edustajaa ja muita sidosministeriöitä.

Hallituksen energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä päätti kokouksessaan 8.2.2013 virallisesti käynnistää ilmastolain valmistelun. Lakiesitys on tarkoitus valmistella aikataulullisesti siten, että se voitaisiin käsitellä vielä tällä hallituskaudella. Hallitus tekee valmistelutyön jälkeen erillisen päätöksen lain säätämisestä. Hallituksen esitystä ilmastolaista ryhdytään valmistelemaan ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä, jossa on mukana edustajia kaikista keskeisistä ministeriöistä, ja valmistelun aikana kuullaan keskeisiä sidosryhmiä. (ym.fi > ympäristö > ilmasto ja ilma > Ilmastolaki valmistellaan vielä tämän hallituskauden aikana)

Valmistelun lähtökohtana toimii Ekroosin ja Warstan esiselvitys ilmastolaista. Lain keskeisiksi elementeiksi ministerit linjasivat 80 prosentin päästövähennystavoitteen vuodelle 2050, hallinnon toimintaa päästökaupan ulkopuolisten päästöjen vähentämiseksi ohjaavan suunnittelu- ja seurantajärjestelmän sekä viranomaistoiminnan työnjaon selkeyttämisen. Ilmastolaki kattaisi sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen. *Ministerit linjasivat, ettei ilmastolailla ole tarkoitus kiristää Suomen päätettyjä tavoitteita päästöjen vähentämiseksi. Laki toimisi hallituksen ja eduskunnan työkaluna päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman kustannustehokkaasti, ennakoitavasti ja suunnitelmallisesti.* Valtioneuvosto raportoi eduskunnalle selonteon ilmastopolitiikan toteuttamisesta, joten eduskunnan rooli ilmastopolitiikassa vahvistuisi. Ilmastolain on tarkoitus olla päästökaupan ulkopuolisia päästöjä koskeva puitelaki, johon ei sisältyisi eri hallinnonalojen, kuten maatalouden, liikenteen ja asumisen, aineellista lainsäädäntöä. Yksityisille toimijoille ilmastolaki ei asettaisi velvoitteita. (ym.fi > ympäristö > ilmasto ja ilma > Ilmastolaki valmistellaan vielä tämän hallituskauden aikana)

1.3 Tutkimusasetelma

1.3.1 Tutkimuskysymykset

Kuten jo aikaisemmin on todettu, ilmastolakia ovat vaatineet monet eri toimijat, kuten ympäristöjärjestöt ja eräät kansanedustajat. Paineita on tullut myös kansainvälisestä ilmastosäätelystä ja muiden maiden ilmastolakikokeiluista. Suorien vaateiden ja kansainvälisen ilmastosäätelyn taustalla on ennen kaikkea huoli ihmisen aiheuttamasta ilmastomuutoksesta ja sen vaikutuksista tulevien sukupolvien elämään. Ilmastolain puolestapuhujat toivovatkin siis *vahvaa* ilmastolakia, jolla voidaan saada aikaan tosiasiallisia muutoksia kasvihuonekaasupäästöjen määrään, ja jolla voidaan saavuttaa tieteellisesti määritellyt pitkän aikavälin kasvihuonekaasupäästörajat. On todettu, että näiden pitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden saavuttaminen vaatii aivan uudenlaista suuntaa päätöksentekoon, sillä 80-95 prosentin päästövähennyksiä ei voida saavuttaa käytössä olevilla keinoilla (Kansallisen energia- ja ilmastostrategian taustaraportti 2013).

Tämän tutkimuksen taustalla onkin problematiikka ilmastopoliitiikan vaikeasti saavutettavien tavoitteiden ja esiselvitysmallin mukaisen ”tyhjän” ilmastolain välillä. On pohtimisen arvoista, miksi näitä yhteiskunnallisesti todella haasteellisia pitkän aikavälin päästövähennystavoitteita pyritään saavuttamaan lailla, joka vaikuttaa täysin ponnettomalta. Esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki koskisi vain viranomaisten toimintaa, eikä lailla siis asetettaisi oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille tai toiminnanharjoittajille. Lailla oikeudellistetaan suunnittelu- ja arviointijärjestelmä, jolla pyritään saavuttamaan 80-95 prosentin päästövähennystavoitteet, mutta tavoitteista jälkeen jääminen ei kuitenkaan aiheuttaisi mitään kansallisia seuraamuksia. Välimatka ilmastolaille asetettujen toiveiden ja esiselvitysmallin mukaisen ”poliittisen kompromissin” välillä voikin vaikuttaa melkoiselta.

Näistä ristiriidoista johtuen, tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat:

- Kuinka vaikuttava esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki on?
- Millä tavoin esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki voidaan nähdä tarpeelliseksi?
- Miksi esiselvitysmallin mukaisesta suunnitteluinstrumentista tarvitsee säätää lailla?

Esiselvitysmallin kaltaisella ilmastolailla voidaan toki katsoa olevan muitakin funktioita, kuin pelkkä päästövähennystavoitteiden saavuttaminen. Olen kuitenkin halunnut nostaa ilmastolain vaikuttavuuden tärkeimmäksi tutkimuskysymykseksi, sillä ilmastolain puolestapuhujien ta-

voitteena on nimenomaan vaikuttava ilmastopolitiikka, jolla voidaan päästä pitkän aikavälin päästövähennystavoitteisiin. Tästä syystä on tärkeää pohtia, miten esiselvitysmallin kaltainen ilmastolaki vastaa näihin vaatimuksiin. Ilmastolain muita funktioita arvioidaan kuitenkin Mickwitzin (2003) käyttämien ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointikriteerien valossa. Nämä kriteerit esitellään seuraavassa luvussa. Lain vaikuttavuuden ja muiden funktioiden erittely antaa hyvät eväät pohtia ilmastolain tarpeellisuutta ympäristöpolitiikan ohjauskeinona. Myös kolmas tutkimuskysymys liittyy ilmastolain tarpeellisuuteen, mutta se keskittyy hieman oikeuspoliittisempaan tutkimusasetelmaan: tarvitseeko näiden tavoitteiden saavuttamiseksi säätää laki, vai voidaanko tavoitteet saavuttaa myös muilla ohjauskeinoilla.

1.3.2 Tutkimusmenetelmät

Etukäteen tapahtuva ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen vaikuttavuuden arviointi luo tutkimukselle omanlaisensa haasteet. Jo käyttöön otetun ohjauskeinojen arviointi olisi erilaista, sillä ohjauskeinojen tuotot ja tulokset olisivat jo nähtävillä, ja niitä voisi suoraan verrata ohjauskeinolle etukäteen asetettuihin tavoitteisiin. Sen sijaan tulevaisuustutkimukselle on ominaista epävarmuus ja vaihtoehtoisuus. Tulevaisuustutkimuksen yhtenä laadullisena menetelmänä käytetäänkin monesti asiantuntijamenetelmiä, joissa asiantuntijoilta kysytään heidän subjektiivista näkemystensä tulevaisuuden tapahtumista (Metsämuuronen 2009, 285-286). Oletuksena on, että asiantuntija pystyy tietopohjansa perusteella arvioimaan asioita paremmin kuin muut henkilöt (ibid.). Asiantuntijamenetelmän käyttö on perusteltua myös tässä tutkielmassa, sillä esiselvitysmallin mukaisen ilmastolain tarkkoja vaikutuksia kasvihuonekaasujen vähenemiseen on mahdotonta etukäteen laskea. Sen sijaan ilmastoasioiden kanssa tekemisissä olleilla virkamiehillä ja tutkijoilla on parhain näkemys siitä, minkälaisia ohjauskeinoja on yleensä käytetty ja minkälainen vaikuttavuus eri ohjauskeinoilla on todettu olevan.

Haastatteluilla ja muulla aineistolla pyritään luomaan parempi kuvaus tutkimuksen kohteena olevan prosessin kulusta, mutta samaan aikaan on mahdollista analysoida toimijoiden antamia merkityksiä ja tulkintoja tutkimuskohteesta. Asiantuntijahaastatteluille on ominaista, että haastateltavia ei valita henkilön vuoksi vaan heidän hallussaan olevan tiedon vuoksi. Tästä syystä asiantuntijoiden joukko on yleensä rajallinen, eikä joukko ole helposti vaihdettavissa. (Alastalo ja Åkerman 2010, 372-394) Asiantuntijoiden haastattelu voi toimia myös pohjatönnä ja taustoituksena kirjallisen materiaalin analyysiä varten (Alastalo ja Åkerman 2010, 375), kuten on myös osittain tässäkin tutkielmassa: asiantuntijoiden lausunnot antavat paremman pohjan analysoida ja eritellä ilmastolain esiselvitysmallia. Asiantuntijanäkökulman tarkoitus on siis palvella myös itse tutkimuskohteen analysointia ja erittelyä, eli kyse ei ole vain esiselvitysmallin kuvailusta. Alastalon ja Åkermanin kuvaus asiantuntija-analyysistä rajoittuu käytännössä tiedon keruuseen jostain menneestä tapahtumasta, mikä ei ole olennaista tulevaa ohjauskeinoja tutkittaessa. Siksi myöskään Alastalon ja Åkermanin paljon käsittelemä ana-

lyysiongelma faktoina esitetyn kertomuksen paikkansapitävyydestä ei ole relevantti. Kun kyse on tulevan tapahtuman erittelystä, erilaiset näkemykset voivat nousta jopa mielenkiintoisiksi ja tärkeiksi analyysin kohteiksi.

Asiantuntijoiden haastatteluista on analysoitu samanaikaisesti myös argumenttianalyysin avulla. Argumenttien osia ovat väite, perustelut, julkilausumattomat taustaoletukset ja linkki. Argumenttien analyysin tarkoituksena on paikantaa tekstin tai puheen väitteet ja niiden perustelut. Analyysissä voidaan arvioida argumenttien toimivuutta, tai argumenttien keskinäisiä suhteita voidaan kuvata ja eritellä kaavioilla (Kakkuri-Knuutila ja Halonen 1998, 101-106). Haastatteluissa on kysytty asiantuntijoiden subjektiivisiä näkemyksiä ilmastolain vaikuttavuudesta ja tarpeellisuudesta, ja heidän vastauksensa ovat väistämättä argumentteja ilmastolain osa-alueiden puolesta tai vastaan. Asiantuntija-analyysin ja argumenttianalyysin tarkka erottelu ei ole siis järkevää tämän tutkimuksen kannalta.

Kaksi ensimmäistä tutkimuskysymystä koskevat ilmastolain vaikuttavuutta ja tarpeellisuutta, eli kysymykset liittyvät pitkälti siihen, mitä tämän ohjauskeinoon käyttöönotosta *seuraa*. Tästä syystä argumenttianalyysille tyypilliset argumenttikaaviot on kuvattu tässä tutkielmassa hieman toisella tavalla. Asiantuntijoiden argumenttien erittelyn avulla heidän näkemyksistään on pystytty rakentamaan *interventioteorioita*. Normaalisti argumenttia kuvattaisi nuolikuviona, jossa perustelu(i)ta seuraa väite. Interventioteorioiden käyttö on tässä tapauksessa kuitenkin hedelmällisempää, sillä ohjauskeinoon käytön perustelut asetetaan tällöin suoraan osaksi politiikkatoimien prosessia (panos – tuotto – tulos). Interventioteoriat on tarkemmin selitetty seuraavassa luvussa, mutta käytännössä niitä on tässä tutkielmassa käytetty havainnollistamaan erilaisia oletuksia siitä, mitä ilmastolain säätämisestä seuraa. Interventioteorialla kuvataan siis sitä tapahtumaketjua, jonka voidaan olettaa seuraavan ohjauskeinoon käyttöönotosta. Interventioteorioita on muodostettu teemoittain haastateltavien argumenteista, ja niitä on esitelty myöhemmissä luvuissa.

Interventioteorioiden käyttö havainnollistavana kuviona auttaa argumenttianalyysin toisessa tyypillisessä tehtävässä: argumenttien toimivuuden arvioinnissa. Ilmastolaille on esitetty monia muita hyveitä kuin sen vaikuttavuus, kuten ilmastotoimien kokonaisvaltainen tarkastelu, ilmasto-osaamisen kehittyminen ja kansainvälisen etulyöntiaseman muodostuminen. Argumenttien arvioinnissa ensin arvioidaan perusteluiden ja väitteiden välisen linkin vahvuutta, ja myös perusteluiden hyväksyttävyyttä (Kakkuri-Knuutila ja Heinlahti 2006, 35-40). Interventioteoriat havainnollistavat oletettuja tapahtumaketjuja paremmin, jolloin myös näiden ketjujen linkkejä ja perusteluita on helpompi analysoida ja arvioida.

Ilmastolain vaikuttavuuden ja tarpeellisuuden arvioinnin kannalta ei siis olisi sanottavaa hyötyä tehdä esimerkiksi kyselyä kansalaisten mielipiteistä tai tutkia minkälaista keskustelua ilmastolaista on käyty. Diskursiivisempi ote on kuitenkin hyödyllinen tämän tutkielman esitöissä, sillä sen avulla oli mahdollista löytää tämän tutkimuksen problematiikka (syyt vaatia kan-

sallista ilmastolaki v. esiselvityksen mukainen ”tyhjä” ilmastolaki). Diskursiivinen asetelma on hedelmällinen myös, kun tutkielmassa esitellään ilmastolain kanssa tekemisissä olleita eri toimijoita ja heidän intressejään ilmastolain suhteen.

1.3.3 Tutkimusaineisto

Kuten edellä todettiin, asiantuntija-analyysin käyttö on tarpeellista, sillä ilmastolain vaikuttavuuden ja tarpeellisuuden syvällisempi pohtiminen vaatii asiaan perehtyneiden näkemyksiä. Ilmastolain vaikutukset tulisivat näkymään vasta tulevaisuudessa, joten arviointityö vaatii tietopohjaa yhteiskunnan kehityksestä ja ohjauskeinojen toiminnasta. Tästä syystä tutkielmaa varten on haastateltu ilmastopolitiikan asiantuntijoita ympäristöministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, elinkeinoelämän keskusliitosta, kansalaisjärjestöjen koalitiosta Polttavasta kysymyksestä ja kuntaliitosta. Lisäksi akateemiselta puolelta on haastateltu ympäristöoikeuden professoria Tapio Määttä ja Suomen ilmasto-paneelin tutkija Sirkku Juholaa. Haastatteluita oli siis kaiken kaikkiaan kahdeksan. Haastattelutavat valikoituivat sen perusteella, mitkä tahot ovat olleet tekemisissä ilmastolain valmistelun kanssa, tai minkä tahojen toimintaa ilmastolaki mahdollisesti koskisi. Kirjallisena aineistona toimivat Ekroosin ja Warstan esiselvitys ilmastolaista (2012) ja niistä annetut kolme asiantuntijalausuntoa. Lisäksi materiaalia on saatu sidosryhmäseminaarissa 2.10.2012 annetuista yhdeksästä lausunnoista. Haastattelut ja kirjalliset aineistot ovat osittain päällekkäisiä, sillä joiltain tahoilta on sekä haastattelu että kirjallisia lausuntoja. Aineistoa on kerätty yhteensä yhdeksältä eri taholta.

Valituilla asiantuntijoilla on tietysti instituutionsa puolesta omia intressejä ilmastolain suhteen. Olisikin turhaa olettaa, että asiantuntija-asema takaisi täyden objektiivisuuden, vaan heidän edustamallaan asioilla on väistämättä vaikutuksia heidän valitsemiinsa näkökulmiin. Toiset korostavat enemmän ympäristönäkökulmia, toiset taas kustannuksellisia seikkoja. Kaikki haastateltavat olivat samoilla linjoilla esiselvitysmallin mukaisen ilmastolain vaikuttavuudesta, mutta eri intressit vaikuttivat haastateltavien erilaisiin näkemyksiin ilmastolain tarpeellisuudesta. Nämä eroavaisuudet tulevat parhaiten esille argumenttianalyysin avulla, ja näitä eri näkemyksiä onkin analysoitu enemmän tulevissa luvuissa. Seuraavassa on esitelty tarkemmin haastateltavat tahot ja heidän edustamiensa instituutioiden intressejä ilmastolain suhteen.

Esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki asettaisi suoria toimintavelvoitteita vain viranomaisille, joiden täytyy suorittaa arviointeja, raportteja ja seurantoja, sekä valmistella toimenpideohjelmista seuraavia jatkotoimenpiteitä. Toimenpiteet valmisteltaisiin yhä sektoreittain, ja siksi ilmastolain valmistelussa mukana ovat ympäristöministeriön lisäksi myös liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. Vaikka ministeriöt ovat suhteellisen yksimielisiä ilmastolain hyödyistä ja ongelmista yhteisen viranomaisnäkökulmansa vuoksi, ovat myös ministeriöiden väliset erot havaittavissa. Erot johtuivat luonnolli-

sesti ministeriöiden toimenkuvista. YM:n tärkeimpiin tehtäviin kuuluu ympäristönsuojelun edistäminen ja ilmastonmuutoksen hillintä, kun taas muut asianomaiset ministeriöt ovat enemmän tuotantokeskeisiä. MMM käsittelee maa- ja metsätaloutta elinkeinona, ja luonnonvarojen suojeleminen on vain yksi näkökulma heidän toiminnassaan. LVM:n liikennepolitiikan päämääränä on turvata arjen matkojen toimivuus, pitää yllä elinkeinoelämän kilpailukykyä ja hillitä ilmastonmuutosta liikenteen päästöjen vähentämisen kautta. TEM:ssä keskeisellä sijalla ovat energian saatavuuden turvaaminen, energian kilpailukykyinen hinta ja EU:ssa yhteisesti asetettujen energia- ja ilmastotavoitteiden toteuttaminen. Tämän vuoksi sidosministeriöt puolustavat melko hanakasti omien toimialojensa itsenäistä asemaa ilmastolain valmistelussa. Ministeriöiden toiminnan kannalta haastateltavia huolestutti erityisesti ilmastolaista seuraavan lisätyön määrä. Toisaalta kaikki kokivat ilmastotoiminnan yhtenäistämisen tärkeäksi, sillä se parhaimmillaan vähentäisi päällekkäistä työtä ja selkiyttäisi työnjakoa.

Sen sijaan Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) suhtautuu ilmastolakiin kielteisesti, sillä heidän tärkeimpiin tehtäviinsä kuuluu suomalaisten yritysten toimintaedellytysten turvaaminen. EK:sta nykyisellään käytössä olevat energia- ja ilmastostrategiat riittävät ilmastosuunnittelun välineeksi, ja lisäsääntely lisäisi vain hallinnollista taakkaa. Heistä uhkakuvana on, että ilmastolain kautta Suomi pyrkisi korkeampiin tavoitteisiin ja velvoittavampaan sääntelyyn kuin EU, ja tämä heikentäisi huomattavasti suomalaisten yritysten kilpailukykyä. EK:n mielestä olisi järkevämpää keskittyä EU:n ympäristöpolitiikan yhtenäiseen kehittämiseen, jotta neuvotteluasemamme parantuisi EU:n ulkopuolisia suurvaltoja vastaan. Yritysten kannalta olisi tukevaa, jos kaikissa jäsenmaissa olisi eri ilmastosääntelyjärjestelmät.

Polttava kysymys on eräiden kansalaisjärjestöjen yhteinen ilmastomuutoskampanja, jota Maan ystävät koordinoi. Polttava kysymys on vahvasti lobannut vaikuttavaa ilmastolakia, jonka avulla olisi mahdollista päästä kansallisiin päästövähennystavoitteisiin. Kansalaisjärjestöjen toiminnan taustalla on siis erityisesti huoli ilmastonmuutoksesta, niin ympäristön kuin eettistenkin kysymysten kannalta. Esiselvitysmallin mukainen ilmastolaki on heistä hyvä työkalu suunnittelun ja arvioinnin kokonaisvaltaisemmalle järjestämiselle. He kannattavat myös ilmastolain vahvoja linkityksiä eri sektorien aineellisoikeudelliseen sääntelyyn, jotta lain vaikuttavuus voitaisiin taata.

Kuntaliitolla ei ole mitään ilmastolain säätämistä vastaan, mutta sen sisältö- ja lisäarvokysymyksiä tulee edelleen puntaroida. Kuntaliiton päätehtävät ovat kuntien ja niiden yhteistyöorganisaatioiden edunvalvonta, palvelu ja kehittäminen, ja siksi heidän mielestään kunnille ei missään nimessä tule antaa lisätehtäviä ilmastolailla. Jos niitä kuitenkin annetaan, tulee valtiolta antaa täysi rahoitus niiden hoitamiseen. Kunnilla on kuitenkin merkittävä rooli ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa, sillä kunnat tekevät ilmaston kannalta tärkeitä päätöksiä mm. energiantuotannossa, energiansäästössä, yhdyskuntarakenteessa ja hankinnoissa, ja siksi kuntien ilmastotoimiin tulee kiinnittää huomiota.

Suomessa toimii ilmastopaneeli, jonka toimenkuvaan kuuluu tieteen ja politiikan välisen vuoropuhelun edistäminen ilmastokysymyksissä. Ilmastopaneeli antaa suosituksia hallituksen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon ja vahvistaa monitieteellistä otetta ilmastotieteissä. Paneeli koostuu kolmestatoista tieteenalan edustajasta, jotka ympäristöministeriö on nimittänyt. Ilmastopaneeli on antanut oman arvionsa Ekroosin ja Warstan ilmastolain esiselvityksestä, ja lausunnossaan paneeli suositteli, että Suomeen olisi saatava vahva ilmastolaki, joka toisi ilmastopoliittikkaan ennustettavuutta ja yhtenäisyyttä.

1.3.4 Tämän tutkielman näkökulma

Näitä kysymyksiä arvioidaan toki myös viranomaisten toimesta, sillä hallituksen esitykseen tulee kirjata valittujen ratkaisujen perustelut ja arvioida tavoitteiden käytännön toteutumista (Hallituksen esityksen laatimisohteet, OM 2004). Lisäksi esityksessä tulee arvioida lakiehdotuksen taloudellisia, viranomaisen toimintaan kohdistuvia, ympäristöllisiä ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia (Säädösehdotuksen vaikutusten arviointiohteet, OM 2007). Viranomaisten tuottaman ja akateemisen tutkimuksen arvioinnin erona ovat kuitenkin erilaiset tiedonintressit. Hallituksen esityksen arviointiosuudella pyritään ymmärrettävistä syistä kasvattamaan myös esityksen hyväksyttävyyttä. Akateemisen tutkimuksen tavoitteena on objektiivinen ja laaja näkökulmien huomioiminen ja tutkimuskohteen sijoittaminen teoreettiseen viitekehykseen.

Tutkimusongelmat sijoittuvat niin ympäristöpolitiikan kuin ympäristöoikeudenkin kentälle. Monitieteinen näkökulma on väistämätön tässä tapauksessa, sillä kyse on laista ja lainvalmistelusta, mutta lain vaikuttavuuden arviointi sijoittaa tutkimuksen myös ympäristöpolitiikan puolelle. Monitieteisyys johtuu siis nimenomaan käsiteltävästä tapauksesta ja tutkimuskysymyksistä. Tutkimusta ei voida kuitenkaan puhtaasti sijoittaa kummankaan tieteenalan tutkimusperinteisiin. Oikeustieteellinen argumentaatio perustuu oikeuslähteisiin (voimassa olevaan oikeuteen, oikeuskäytäntöön ja lainvalmisteluasiakirjoihin), ja oikeustiede pyrkii systematisoimaan ja tulkitsemaan voimassa olevaa oikeutta. Ympäristöpolitiikan tutkimus taas keskittyy yhteiskunnallisiin ympäristöongelmiin ja se on usein luonteeltaan normatiivista ja toimijakeskeistä.

Osuvampi määritelmä tämän tutkimuksen tieteenalalle voisikin olla oikeuspolitiikka. Oikeuspolitiikka on tutkimustyyliiltään hyvin käytännönläheistä ja lainvalmistelijan tarpeita palvelevaa. Oikeuspolitiikan tutkimuksessa oikeus nähdään instrumenttina, jolla toteutetaan yhteiskunnallisia tavoitteita. Sen tutkimuksessa keskitytään pohtimaan, millä perusteilla laki on yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta toimiva tai toimimaton. Similä (2007) erottelee artikkeleissaan oikeuspolitiikan eri tasoja, ja päätyy kuitenkin toteamaan, että ympäristöpolitiikan ja oikeuspolitiikan välillä on intressieroja (kursivointi ei alkuperäisessä):

”Oikeuspolitiikan kentällä oikeusturva, valtion ja yksilön suhde ovat keskeisiä teemoja, kun taas ympäristöpolitiikan kentällä sääntelyn vaikuttavuus ja sen merkitys ylipäätään ympäristöongelmien ratkaisemiseen on keskeinen keskustelun aihe. (--) *Ympäristötiedon kentällä vilkkoiran ydin liittyy ympäristöongelmien ratkaisemiseen ja kyse siis on pitkälti siitä, mitä oikeustieteellisellä ympäristötutkimuksella on tähän tarjottavana.* Tällöin on tarkoituksenmukaisempaa puhua ympäristöpolitiikasta kuin oikeuspolitiikasta.”

Samilän kommentit ovat huomion arvoisia myös tämän tutkimuksen kannalta. Tässä tutkimuksessa arvioidaan ilmastolain vaikuttavuutta, koska ilmastolaki nähdään ohjauskeinona, *jolla pyritään hillitsemään ilmastomuutosta.* Ilmastomuutos on kieltämättä yksi merkittävimmistä yhteiskunnallisista ympäristöongelmista. Tämä tutkimus on siis intresseiltään mitä suurimmassa määrin ympäristöpolitiikkaa, vaikka tutkimusasetelman syvälinen analysointi vaatii myös oikeuspoliittista näkökulmaa. Näiden tutkimuskysymysten valossa erilaiset tutkimusperinteet eivät ole missään nimessä toisiaan poissulkevia.

Osittain yhtenevät tutkimusintressit ympäristöpolitiikan ja oikeuspolitiikan välillä asettaa tiettyjä kriteereitä tutkimuksen aineistonkeruulle ja analyysimenetelmille. Kuten sanottua, oikeuspoliittinen tutkimus on hyvin käytännönläheistä, ja siksi tutkimus ilmastolain vaikuttavuudesta onkin aineistolähtöistä ja empiiristä (verrattuna teorialähtöiseen tutkimukseen). Aineistolähtöinen lähestymistapa on tarpeellinen myös, kun tutkitaan ilmiön perusolemusta (Eskola ja Suoranta 1998, 13-22). Tutkimuksessa kuvataan ilmastolain säätämistä meneillään olevana prosessina ja ilmiönä, ja tutkimustulokset ovat sidottuina tähän aikaan ja paikkaan.

Tässä tutkimuksessa ilmastolakia tullaan tarkastelemaan ohjauskeinona, jonka avulla pyritään määrättyihin päästövähennystavoitteisiin. Vaikuttavuutta arvioidaan erityisesti siitä näkökulmasta, päästäänkö ilmastolailla paremmin 80-95 prosentin päästövähennystavoitteisiin kuin ilman tätä ohjailua. Tutkimuksen ote ohjauskeinotutkimukseen on vahva useasta syystä. Ilmastolaki on aivan uudenlainen ohjauskeinojen kokonaisuus, ja on mielenkiintoista pohtia, miksi tällaiseen ratkaisuun on päädytty, ja kuinka toimivaa tällainen ohjauskeinojen käyttö on ilmastoasioiden kohdalla. Tutkimus perustuukin erityisesti ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointiin, jota on avattu tarkemmin luvussa 2. Ohjauskeinoanalyysi liittyy sekä ympäristöpolitiikan että ympäristöoikeuden tutkimukseen, ja tämä on vielä yksi peruste tutkimuksen monitieteisyydelle.

Ohjauskeinoluokittelua on tarkemmin kuvattu luvussa 2, mutta peruslähtökohtana on luokittelu hallinnollis-oikeudelliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen. Ilmastolain esiselvitysmallissa käytetyt menetelmät koettelevat kuitenkin tavallisia ohjauskeinoluokitteluiden rajoja. Onkin huomion arvoista, että ilmastolain esiselvitysmallissa on kyse täysin uudeltaisesta ohjauskeinojen yhdistelmästä, joka tottelee huonosti teoreettisia luokituksia. Tämä tuottaa hankaluuksia vaikuttavuuden arvioinnille, sillä ilmastolakia ei voi suoraan vertailla muihin käytössä oleviin lakeihin tai ohjauskeinoihin. Lisäksi vertailua vaikeuttaa se, että kirjallisuus-

nessa keskitytään monesti vain yhden informaatio-ohjauksen muotoon, esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiin tai informaatiokampanjoihin. Nähtäväksi jääkin, onko esiselvitysmallin kaltainen ohjauskeinojen hybridi toimiva keino koota eri sektorien sääntelyä yhteen ja vähentää hallinnollisia kustannuksia, vai onko ilmastolaki todella vain kokoelma pykälää sisältäviä vaikutuksia.

1.3.5 Tutkielman rakenne

Luvussa 2 on määritelty tutkimuksen teoreettisia näkökulmia. Teorialuku asettaa tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen, mutta teorioilla on tässä tutkimuksessa myös käytännöllinen rooli: ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointi toimii myös tutkimuksen menetelmänä. Kolmannessa luvussa esitellään tarkemmin Ekroosin ja Warstan esiselvitys kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista sekä asiantuntijoiden lausunnot tästä esiselvityksestä. Neljännessä luvussa ilmastolaki käsitellään yleisesti ohjauskeinona. Nykytilanteen katsauksen jälkeen luvussa pohditaan miten ilmastolaki sijoittuu ohjauskeinoluokitteluihin, analysoidaan lain velvoittamattomuutta ja kyseenalaistetaan tarve oikeudellistaa jo käytössä oleva suunniteluinstrumentti. Luvussa 5 haastattelumateriaalia ja muuta aineistoa on analysoitu asiantuntija-analyysin ja argumentaatioanalyysin avulla. Luvussa arvioidaan selontekomenettelyn ja ilmastopaneelin vaikuttavuuden edellytyksiä, ja palataan teorioihin informaatio-ohjauksen käyttökohteista. Luvussa 6 langat pyritään vetämään yhteen, ja palaamaan tässä johdantoluvussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

2. Ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointi

Tässä tutkimuksessa ilmastolaki nähdään ohjauskeinona, jolla pyritään saavuttamaan tiettyjä päästövähennystavoitteita. Ensiksi esitellään ohjauskeinoiluokittelua siltä osin kuin se liittyy ilmastolakiehdotuksessa käytettyihin keinoihin. Erityisesti huomiota kiinnitetään siis informaatio-ohjaukseen, ja tässä luvussa esitellään myös Vedungin ja van der Doelenin (1998) käyttämät teoriat informaatio-ohjaukselle sopivista käyttökohteista. Tässä luvussa esitellään ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arvioinnin kriteerit, jotka Mickwitz (2003) on määritellyt. Näitä kriteereitä käytetään myöhemmin tutkimuksessa ilmastolain arvioinnin pohjana. Arvioinnin apuvälineenä käytetään interventioteorioita. Tästä syystä myös ohjauskeinojen käytön prosessi kuvataan teoreettisesta näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan tarkoitus on siis esitellä tämän tutkimuksen teoreettista viitekehystä.

2.1 Ympäristöpolitiikan ohjauskeinot

2.1.1 Ohjauskeinojen määritelmä ja luokittelut

Ympäristöpolitiikan ohjauskeinoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niitä instrumentteja, joilla yhteiskunta ja erityisesti valtio pyrkii vaikuttamaan ihmisten toimintaan ympäristönsuojelutavoitteiden täyttämiseksi. Ohjauskeinoja on lukuisia, kuten myös niiden luokitteluita. Niistä muutama esitellään tässä. Vedung (1998, 21-53) käyttää perinteistä politiikan tutkimuksen piirissä yleistynyttä ohjauskeinojen kolmijaottelua: hallinnollis-oikeudellinen ohjaus, taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus. Vedung perustelee jakoa sillä, että näihin luokkiin voi sisällyttää kaikki ohjauskeinojen eri muodot, ja toisaalta yhdenkin luokan vähentäminen johtaisi näkemyksen merkittävään heikentymiseen. Sairinen (2000) taas katsoo, että ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen paletti on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmeninä, ja tällä perusteella hän lisääkin perinteiseen ohjauskeinojen kolmijakoon vielä suunnitteluohjauksen, yhteissääntelyn ja itsesääntelyn.

Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus perustuu hallinnollisiin päätöksiin ja sääntelyyn, jolla asetetaan yksilöille oikeuksia, velvollisuuksia ja rajoituksia. Tällainen sääntely on suoraan velvoittavaa, ja sen noudattamista monitoroidaan ja sitä vahvistetaan tarvittaessa pakkokeinoin. Hallinnollis-oikeudellisella sääntelyllä voi saada varmimmin tuloksia, ja sen vuoksi sen käytöllä onkin pitkät perinteet myös ympäristösektorilla. Oikeudellinen sääntely voi perustua standardeihin, lupamenettelyyn tai sopimukseen (Gunningham ym. 1998, 40-41). Määräykset annettu yksisuuntaisesti ja kohderyhmien määrä noudattaa niitä, kun taas sopimukset ovat molempien osapuolten sovittamia. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus toimii parhaiten, kun sen toimeenpanoa valvotaan riittävästi ja kyseinen sääntely on yleisesti hyväksyttyä. Ympäristökysymys-

ten kohdalla oikeudellinen sääntely on toiminut ehdottomasti parhaiten Gunninghamin ym. (1998, 43) mukaan silloin, kun päästöt aiheutuvat jostain yksittäisestä ja helposti eroteltavissa olevasta lähteestä. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus voi kuitenkin olla vaivalloista ja resursseja kuluttavaa. Tiukkojen normien asettaminen ei myöskään ole toimivaa silloin, kun päästöt aiheutuvat erilaisista ja vaihtelevista lähteistä (Gunningham ym. 1998, 44). Onnistunut oikeudellinen sääntely vaatisi myös, että sääntelijä olisi täysin perillä itse ympäristöongelmasta ja ohjauksen vaikutuksista. Yritykset eivät myöskään saa kannustusta ylittää asetetut standardit, ja tämä on Gunninghamin ym. (1998, 45) mielestä ehkä suurin puute oikeudellis-hallinnollisessa ohjauksessa.

Yleensä sääntelyn noudattamista tehostetaan sanktioiden mahdollisuudella. Sääntelyn noudattamatta jättämisestä voi seurata esimerkiksi sakkoa, korvausvelvollisuutta tai vankeutta. Sanktioiden käyttöä ei voida kuitenkaan suoraan pitää osana hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen määritelmää, sillä on olemassa myös sääntelyä, josta on tarkoituksella jätetty sanktioiminen pois (Vedung 1998, 31-32). Tällaista sääntelyä voidaan kuitenkin pitää sisällöttömänä, sillä sen toimeenpanoa ei voida valvoa.

Taloudellinen ohjaus käsittää monenlaisia keinoja, jotka perustuvat hintasääntelyyn ja markkinoiden toimintaan. Keinovalikoimaan voi kuulua muun muassa omistusoikeuksien vahvistaminen vapaamatkustuksen ehkäisemiseksi, uusien markkinoiden luominen esim. päästöoikeuksien muodossa, verotus tai tuet, tukirahastot ja –lainat, ympäristövastuu, takuumaksut sekä ympäristöä vahingoittavan toiminnan tukien poistaminen. Taloudellisen ohjauksen hyvänä puolena voidaan katsoa olevan ainakin sen joustavuus. Yritykset voivat itse valita keinonsa vähentää toimintansa ympäristövahinkoja, kun menetelmiä tai standardeita ei ole määrätty ylhäältä käsin. Täten ympäristöystävällinen toiminta on mahdollisesti kustannustehokkaampaa ja yksittäisiin olosuhteisiin sopivampaa. Taloudellinen ohjaus ei kuitenkaan pidä itseään yllä, vaan se voi vaatia merkittäviä hallinnointi kustannuksia. Taloudellinen ohjaus ei myöskään muun muassa tuota varmasti toivottua käyttäytymistä, ja se vaatii ehdottomasti tuekseen informaatiota ympäristövahingon määrästä ja laadusta. (Gunningham ym. 1998, 69-83)

Informaatio-ohjauksen peruslähtökohtana on, että ihmiset tekevät rationaalisempia päätöksiä, kun heillä on kaikki tarvittava tieto päätöksentekoon. Informaatio-ohjauksen alle mahtuu erilaisia muotoja, kuten tiedon jakaminen, perusteltu argumentointi, taivuttelu, neuvominen, moraaliin vetoaminen jne. (Vedung 1998, 48). Kohderyhmälle voidaan myös yrittää vakuuttaa, miksi tietynlainen toiminta hyödyttää myös heitä itseään esimerkiksi rahallisesti (Vedung 1998, 34). Virallisempia muotoja informaatio-ohjaukselle voivat olla esimerkiksi koulutus, raportointi, asiakirjojen julkisuus ja sertifiointit (Gunningham ym. 1998, 60-68). Ilmastolain esiselvitysmallin kannalta olennaisimpina ohjauskeinoina toimivat tilastointi ja raportointi. Yleisön päästessä tutustumaan asiakirjoihin ja saadessa tietää asioiden todellisen tilan ja vaikutukset alkavat eri tahot oletusten mukaan painostaa päätöksentekijöitä tekemään ympäris-

töystävällisempiä päätöksiä. Toimiakseen tämä ohjauskeino tarvitsee siis ensinnäkin tuotettua tietoa itse ympäristöongelmasta ja raportteja päätöksentekijöiden toimintasuunnitelmista. Asiakirjojen tulee olla myös kaikkien saatavilla.

Parhaimmassa tapauksessa informaatio-ohjaus vähentää oikeudellisen sääntelyn tarvetta, tai vähintään tekee oikeudellista sääntelystä hyväksyttävämpää. Ongelmallista varsinkin monimutkaisten ympäristöongelmien kohdalla on, että tieto ei ikinä ole täydellistä ja harvemmallalla on aikaa perehtyä asioihin sen vaatimassa laajuudessa. Tiedon kerääminen vie myös paljon resursseja, ja siitä saatavat hyödyt on tarkkaan mietittävä (Gunningham ym. 1998, 432). Koska informaatio-ohjaus on täysin velvoittamatonta, ei voi olettaa, että sillä olisi aina täysi noudattamisprosentti. Informaatio-ohjaus toimiikin parhaiten muihin ohjauskeinoihin yhdistettynä (Gunningham ym. 1998, 430).

Suunnitteluohjauksella voidaan tarkoittaa hyvin monenlaisia menetelmiä, prosesseja ja toimintatapoja. Esimerkkeinä tästä voi toimia spatiaalinen ja alueellinen suunnittelu, paikallinen maankäytön suunnittelu, ympäristövaikutusten arviointi, integroitu luonnonvarojen käyttö, energiasuunnittelu ja auditointi, kestävä metsän käyttö tai luonnonsuojelualueiden suunnittelu (Sairinen 2000, 38). Sairisen mukaan suunnitteluohjauksessa painopiste on ennakoinnissa (2000, 37). Suunnittelussa kyse on siis velvollisuudesta tehdä toimintaa ohjaavia suunnitelmia siten, että ympäristölle haitalliset vaikutukset voidaan minimoida (ibid).

Lisäksi uusiin ohjauskeinoihin voidaan luokitella *yhteissäätely* ja *itsesääntely*. Yhteissäätelyn esimerkkejä voivat olla kansainväliset sopimukset ja diplomatia, ympäristökiistojen sovittelu, vapaaehtoiset sopimukset ja ympäristömerkinnät. Sen tarkoituksena on sopia julkisen ja yksityisen sektorin välillä yhdessä asioista ja rakentaa konsensusta. Itsesääntely taas on kokonaan yrityksistä lähtöisin. Itsesääntelyn taustalla on itsenäinen vastuunkanto ympäristöasioista. (Sairinen 2000, 38)

Ilmastolain asettaminen osaksi näitä luokitteluja on ongelmallista, sillä kyseessä on hyvin uudenlainen ohjauskeinon muoto, joka muistuttaa vain osin perinteisiä ympäristöpolitiikan ohjauskeinoja. Ilmastolaissa on piirteitä niin oikeudellisesta ohjauksesta, informaatio-ohjauksesta kuin suunnitteluohjauksestakin. Luokittelun problematiikkaan palataan kuitenkin myöhemmin luvussa neljä, kun Ekroosin ja Warstan esiselvitysmallin mukainen ilmastolakiehdotus on ensin esitelty tarkemmin.

2.1.2 Informaatio-ohjauksen käyttökohteita

Informaatio-ohjauksen toimivuuden arviointi tässä kontekstissa on tärkeää, jotta voimme selvittää tuoko ilmastolaki mitään lisähyötyä nykytilanteeseen vaikuttavuuden kannalta. Vedung ja van der Doelen (1998, 107-114) ovat pohtineet, missä tilanteissa kannattaa käyttää infor-

maatio-ohjausta, ja milloin taas olisi suositeltavampaa käyttää muita ohjauskeinoja. He ovat eritelleet tätä pohdintaa varten erilaisia teorioita, joita seuraavaksi esitellään. Teorioiden osuutta ilmastolakiin analysoidaan kuitenkin vasta seuraavissa luvuissa.

Ensinnäkin informaatio-ohjausta ei tulisi käyttää tilanteissa, joissa universaalia noudattamista pidetään ehdottoman tärkeänä. Vedung ja van der Doelen käyttävät esimerkkinä rikosoikeutta: missään nimessä ei voida suoda murhia, varastelua tai sopimusten rikkomista. Näiden kitkemiseksi tarvitaan keinoja, jotka ovat uskottavia ja kaikin tavoin välttelemisen arvoisia. Informaatio-ohjauksella ei Vedungin ja van der Doelenin mielestä ikinä voida saavuttaa täyttä noudattamista, sillä kaikki perustuu vapaaehtoisuuteen.

Yhteen osuvien intressien teorian mukaan informaatio-ohjaus on hyvä keino silloin kun hallinnon ja kohdeyleisön intressit sopivat yhteen. Toisaalta informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden mahdollisuudet ovat heikkommat, jos toimijoiden intressit ovat toisistaan poikkeavia. Intresseillä Vedung ja van der Doelen tarkoittavat varallisuutta, terveyttä, turvallisuutta, perustarpeiden toteutumista, onnellisuuteen tai muita hyötyjä. Informaatio-ohjaus on todennäköisesti erityisen onnistunutta, jos kohdeyleisölle voidaan perustella, miksi toiminnanmuutos olisi heidän omien ja mahdollisesti myös koko yhteiskunnan etujen mukaista. Informaatio-ohjaus ei kuitenkaan olisi kovin tehokasta, jos kohdeyleisö on jo tietoinen näistä hyödyistä, mutta jostain muusta syystä ei silti toimi toivotulla tavalla. Vedung ja van der Doelen toteavat myös, että ihmisten tunteisiin vetoaminen pelkän yhteisen hyvän puolesta on kokemuksesta ollut hyvin tehoton keino. Jos ajetaan vain yhteiskunnan etuja, mutta ei suoraan yksilöiden omaa etua, on yleensä tehokkaampaa käyttää muita ohjauskeinoja. Ilmastonmuutoksen kohdalla kyse voi olla molemmista tapauksista. Esimerkiksi energiansäästäminen on monesti yksilöille taloudellisesti kannattavampaa, mutta teollisuus joutuu monesti maksamaan uusien tekniikoiden käyttöönotosta. Informaatio-ohjauksen käyttämistä tulisikin harkita tilannekohtaisesti.

Vedung ja van der Doelen muotoilivat myös holhousteorian (*paternalism*), jonka mukaan valtion tulisi säännellä yhteiskunnan toimintaa mahdollisimman vähän. Jos ohjaaminen on kuitenkin perusteltua, tulisi valtion ensisijaisesti käyttää vähiten rajoittavia ja pakottavia keinoja, kuten informaatio-ohjausta. Ohjailua tulisi käyttää vain kohderyhmän omien intressien esilletuontiin. Holhousteorian mukaisissa tilanteissa kyse on yleensä yksilöiden turvallisuudesta, kuten turvavyön käytön kannustamisesta tai huumaavien aineiden vaarojen esilletuonnista.

Informaatio-ohjaus toimii paremmin kuin muut ohjauskeinot, kun kyse on hyvin nopeasti edistyvästä kriisitilanteesta. Oikeudellisen sääntelyn ja taloudellisen ohjauksen valmistelu vaatii paljon aikaa ja paperityötä, kun taas informaatio-ohjaus on nopeampaa ja joustavampaa. Kriisitilanteessa on monesti myös olennaista saada kaikkien yksittäisten henkilöiden toimintaa muutettua nopeasti, ja hallinnollis-oikeudellisella ohjauksella pystytään parhaiten sääntelemään suurten toimijoiden yksittäisiä toimia. Tähän liittyy myös teoria vaikeasta valvonnasta.

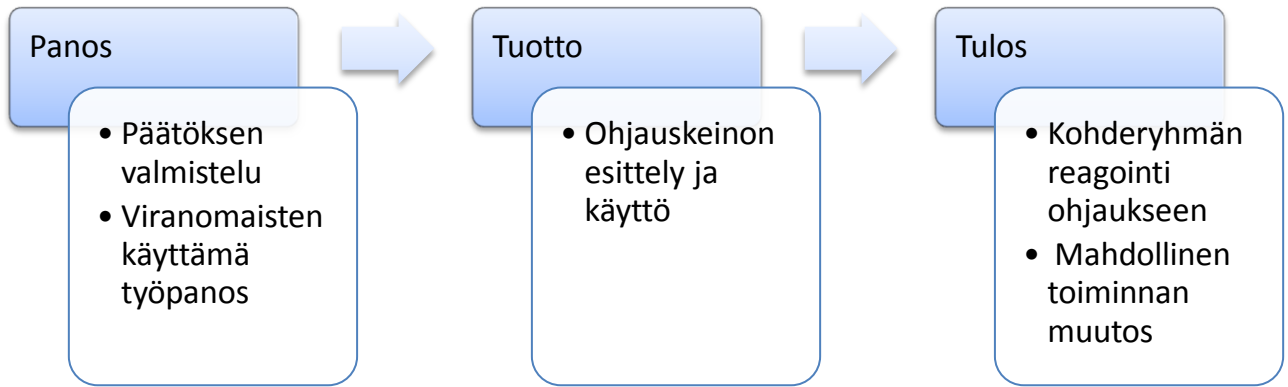
Hallinnollis-oikeudellinen ja taloudellinen sääntely eivät toimi asiassa, jota on vaikea valvoa sen hajanaisuuden tai epämääräisyyden vuoksi. Vedung ja van der Doelen käyttävät tästä esimerkkinä roskaamista ja muita hajapäästöjä.

Informaatio-ohjausta saatetaan käyttää myös hyväksyttävyyden lisäämiseksi. Legitimiteetti-teoria jakaantuu Vedungin ja van der Doelenin mielestä kahteen tarkoitukseen. Pessimistisen näkemyksen mukaan informaatio-ohjausta käytetään vain polunraivaajana velvoittavammille ohjauskeinoille. Tarkoituksena on saada ohjaaminen tietyllä alalla tutuksi ja yleisesti hyväksyttäväksi. Suora oikeudellinen sääntely aikaisemmin koskemattomalla kentällä voisi hyvin nostattaa vastarintaa ohjaukselle. Pessimistisen näkemyksen mukaan informaatio-ohjauksella itsessään ei olisi edes tarkoitus ratkaista mitään ongelmia. Optimistisen näkemyksen mukaan päätöksentekijöillä on vilpiton tarkoitus käyttää informaatio-ohjausta, jotta rajoittavammilta keinoilta voitaisiin toivottavasti välttyä. Tiedossa saattaa olla, että muitakin keinoja tarvitaan, mutta päätöksentekijät haluavat edes kokeilla vähemmän rajoittavia keinoja ensin.

Vedungin ja van der Doelenin symboliteorian mukaan informaatio-ohjausta saatetaan käyttää lähinnä symbolisista syistä, eikä niinkään oikeiden ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi hallituspuoleilla on usein tarve näyttää, että ongelmien ratkaisemiseksi tehdään jotain, jotta hallituksen toiminta näyttäisi tehokkaalta äänestäjien silmissä. Ongelmien tosiasiallinen ratkaisu voi olla syystä tai toisesta äärimmäisen vaikeaa, joten päätöksentekijät saattavat turvautua näennäisten keinojen käyttöön. Informaatio-ohjauksellahan onkin yleensä hyvä näkyvyys. Toisaalta näennäistoimia saattaa edistää myös yritysmaailma, joka haluaa kaikin keinoin välttää pakottavien ja rajoittavien ohjauskeinojen käytön. Heidän taloudellisissa intresseissään on, että päätöksentekijät valitsevat vain informaatioon ja vapaaehtoisuuteen perustuvia ohjauskeinoja. Yritykset saattavat yrittää muuttaa yleistä mielipidettä kielteiseksi pakottavia keinoja kohtaan.

2.1.3 Ohjauskeinojen käytön prosessi

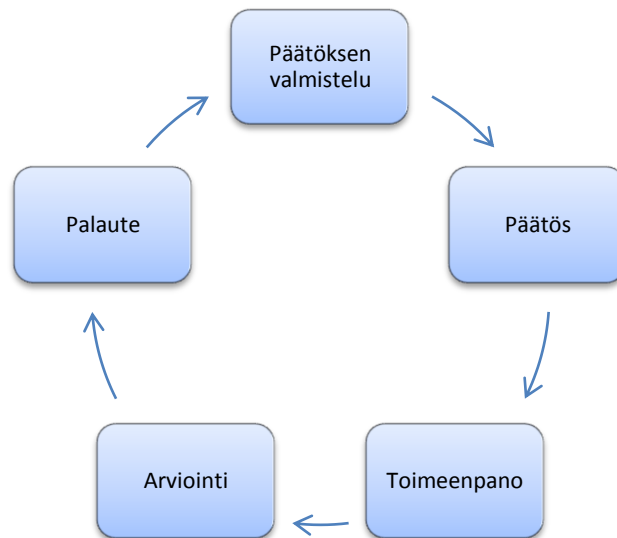
Ohjauskeinojen käyttöönottoon liittyy aina oma prosessinsa. Ensinnäkin hallinnon on käytettävä oikeaksi uskomiaan *panoksia (input)*, kuten työvoimaa, rahaa tai aikaa, ohjauskeinoon tuottamiseksi. *Tuotto (output)* on se, mitä oletetaan tästä työpanoksen käyttämisestä seuraavan, esimerkiksi säännös, maksu tai lupamenettely. *Tulokset (outcome)* ovat oletettuja seurauksia kohderyhmän reagoinnista tuottoihin, eli ohjauskeinoon. Tulokset voi jakaa välittömiin, keskitason ja lopullisiin tuloksiin. Tuloksia voi kutsua myös vaikutuksiksi. (Esim. Mickwitz 2006, 34 ja Vedung 2000, 4-5) Prosessi voi näyttää siis tältä:



Kuvio 2.1 Ohjauskeinoon käytön prosessi

Todellisuudessa päätöksenteon prosessi harvoin toimii näin lineaarisesti. Prosessiin pyrkii vaikuttamaan lukuisia osapuolia, kuten liitot, kansalaisjärjestöt, yritykset ja valtion sisäiset toimielimet. Nämä pyrkivät jatkuvasti muuttamaan, pysäyttämään tai lisäämään päätöksiä, joten päätöksentekijöiden on monesti palattava alkutekijöihin harkitsemaan uusia esille tulleita muuttujia (Blair 2008, 131-132). Tutkimuksen kannalta voi lisäksi olla vaikeaa nimetä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet toiminnan muutokseen. Ohjauskeinoja käytetään päällekkäin ja muutos voi tapahtua myös itsestään. Toiminnan muutos saattaa tapahtua myös, koska toiminnanharjoittajat odottavat ohjausta ja haluavat sopeuttaa toimintojaan jo etukäteen (Vedung 2000, 20).

Ohjauskeinoon käyttö ei aina automaattisesti sisällä palautemekanismia. Tämä on ongelma erityisesti informaatio-ohjauksen kohdalla, sillä on monesti mahdotonta tietää, kuinka moni ihminen on esimerkiksi kuullut radiokampanjan, tai varsinkin tietää, kuinka moni on muuttanut toimintaansa informaation seurauksena (Vedung ja van der Doelen 1998). Palautemekanismin avulla on mahdollista korjata ohjauskeinoon virheitä ja tehdä prosessista dynaamisemman sekä hyväksyttävämmän. Prosessikaavio palautekanavalla voi näyttää tältä (esim. Vedung 2000, 16):



Kuvio 2.2 Ohjauskeinojen käytön prosessi palautemekanismeilla

2.2 Ohjauskeinojen arviointi

2.2.1 Arvioinnin määritelmä

Vedung (2000, 3-4) on määritellyt ohjauskeinojen arvioinnin seuraavasti: ” *Harkittu ja takautuva arviointi hallinnon intervention panoksen, tuoton ja tuloksen ansioista, arvosta ja merkityksestä, minkä tarkoitus on palvella tulevia käytännön toimia.* ”¹ Vedung tarkoittaa, että arvioinnin prosessissa erotellaan kannattava toiminta kannattamattomasta ja tarpeellinen ohjaus tarpeettomasta. Kaikki Vedungin käyttämän rajaukset arvioinnin määritelmässä eivät kuitenkaan ole tarpeellisia. Suurin kritiikki Vedungin määritelmää kohtaan liittyy sen rajaukseen koskemaan vain takautuvaa arviointia (esim. Mickwitz 2006, 25). On tärkeää, että ohjauskeinojen menestyksellisyttä arvioidaan jo ennen kuin sitä aletaan käyttää.

2.2.2 Tavoitteet ja sivuvaikutukset

Ensimmäisenä tulee tietysti kysyä, *mitä* arvioidaan. Ilmeisin kohde arvioinnille on luonnollisesti tavoitteiden saavuttamisen, eli vaikuttavuus. Tuskin instrumenttia käytettäisiin, ellei sillä pyrittäisi tiettyihin lopputuloksiin. Onkin siis tärkeää arvioida, onko kyseinen ohjauskeino sopeva tavoitteen saavuttamisen kannalta. Nykyään puhutaan myös tehokkuusarvioinnista, joka on pitkälle samansuuntainen arviointitapa kuin tavoitteiden saavuttaminen (Mickwitz, 2003, 421). Ilmastolain esiselvityksessä tavoitteeksi on nimetty 80-95 prosentin päästövähennykset vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoteen 1990. Tavoite on konkreettinen, ja sen saavutta-

¹ Alkuperäisenä englanniksi: “*Careful retrospective assesment of the merit, worth and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play a role in the future, practical action situations.*”

mista on helppo tarkastella takautuvasti ja pitkin matkaa lineaarisesti. Tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa käytetään kahta pääkysymystä: ovatko saavutetut tulokset linjassa toivottujen tavoitteiden kanssa, ja onko ohjauskeinon ja saavutettujen tulosten välillä syy-yhteys.

Ensimmäisen arviointikohteen ilmeisistä puutteista johtuen, sivuvaikutusten arviointi on kehittynyt kritiikkinä pelkän vaikuttavuuden arvioinnille. Sivuvaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon myös ohjauskeinon muut kuin tarkoitukselliset vaikutukset. Sivuvaikutukset saattavat olla hyödyllisiä tai ei-toivottuja, odotettuja tai odottamattomia, tavoitekohteen sisällä tai sen ulkopuolella. Sivuvaikutusten siirtäminen tai lykkääminen on erityisesti ympäristöpolitiikalle ominaista (esim. piipunpää-politiikka ja NIMBY -ilmiö). Ominaista on myös, että ympäristövaikutukset alkavat näkyä vasta myöhemmin tulevaisuudessa. (Mickwitz, 2003, 422)

Vaikka pelkkään vaikuttavuuteen perustuvaa arviointia on kritisoitu liian kapeakatseiseksi, on sillä myös tärkeitä vahvuuksia. Muun muassa Vedung (2000, 41-42) on pitänyt tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin hyvinä puolina sen demokraattisuutta, tutkimuksellisuutta ja yksinkertaisuutta. Demokratian argumentilla hän tarkoittaa sitä, että vaikuttavuuden arviointi tunnistaa hallinnon käyttämien ohjauskeinojen erityisaseman muuhun sosiaaliseen ohjaukseen verrattuna. Arvioinnin kannalta on olennaista, että on olemassa jokin yksiselitteinen arvostelutalustyyppi. Helppous taas ilmenee siitä, että tavoitteiden saavuttamista voidaan lähestyä hyvin yksinkertaisin kysymyksin.

Näiden yleisten argumenttien lisäksi vaikuttavuus pääasiallisena arviointiperustana puolustaa paikkaansa tässä tutkimuksessa myös muista syistä. Ilmastolaki on vasta suunnitteluvaiheessa, ja on olennaista, että tässä kohtaa pohditaan, mitkä keinot takaavat parhaimmat tulokset valittujen tavoitteiden kannalta. Ohjauskeinojen kehittäminen ja käytännön soveltaminen vie resursseja, ja kohderyhmienkin toiminnan kannalta on parempi, jos heti alusta asti käytetään tarkoin harkittuja ohjauskeinoja.

2.2.3 Arvioinnin kriteerit

Mickwitzin (2003) luokittelun mukaan ohjauskeinojen arviointikriteerit voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan: yleiset kriteerit, taloudelliset kriteerit ja demokratian kriteerit. Nämä eivät Mickwitzin mukaan ole ainoita arviointikeinoja, mutta ovat kuitenkin ne tärkeimmät. Kategoriat alaluokkineen voivat saada eri painotuksia riippuen soveltamiskohteesta ja tutkimuksesta. Mickwitzin käyttämät kriteerit on havainnollistettu alla olevalla taulukolla ja ne esitellään seuraavaksi tarkemmin.

Yleiset kriteerit	Taloudelliset kriteerit	Demokratian kriteerit
<ul style="list-style-type: none"> • relevanssi • vaikutukset • vaikuttavuus • pysyvyys • joustavuus • ennakoitavuus 	<ul style="list-style-type: none"> • hinta-hyötysuhde • hinta-tehokkuussuhde 	<ul style="list-style-type: none"> • hyväksyttävyyden • läpinäkyvyys • oikeudenmukaisuus

Kuvio 2.3 Ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arvioinnin kriteerit (Mickwitz 2003)

Yleiset kriteerit jakautuvat useaan alaluokkaan. Ympäristöpolitiikan ohjauskeinoon *relevanssia* arvioitaessa kiinnitetään huomiota ratkaistaviin ympäristöongelmiin. Ohjauskeino voidaan katsoa olevan relevantti, jos sillä voidaan vaikuttaa kyseessä olevaan ympäristöongelmaan. Huomio kiinnittyy tällöin vain odotettuihin tuloksiin, eikä sivuvaikutuksiin. Relevanssin arviointi on tärkeää ympäristöpolitiikan alalla erityisesti ristiriitaisten intressien ja siitä johtuvan päätösten hyväksyttävyyden korostuneen tarpeen vuoksi. *Vaikutuksia* arvioitaessa pyritään huomioimaan niin odotetut kuin odottamattomatkin vaikutukset. Ongelmana on kuitenkin selvittää, mitkä vaikutukset johtuvat suoraan ohjauskeinosta ja mitkä muusta yhteiskunnan toiminnasta. Ohjauskeinoon *vaikuttavuutta* arvioitaessa selvitetään kuinka hyvin ohjauskeinolla saavutetaan nimenomaan asetetut tavoitteet. Ohjauksella voi kuitenkin olla merkittäviäkin vaikutuksia, vaikka vaikuttavuus asetettujen tavoitteiden kannalta on minimaalinen (van der Doelen 1998, 131). Vaikuttavuusarviointi ei myöskään ole mahdollista ilman vaikutusarviointia. Tavoitteiden toteutumisen mittaaminen ilman vaikutusten arviointia olisi hyvin haastellista. Myös vaikutusten arvioinnin ohella on luonnollista verrata vaikutuksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. (Keinänen 2010) Vaikutusten *pysyvyyden* kohdalla arvioidaan, kuinka hyvin positiiviset vaikutukset säilyvät, ja kuinka ohimeneviä negatiiviset vaikutukset ovat. *Joustavuus* ja *ennakoitavuus* ovat keskenään hieman ristiriitaisia tavoitteita. Toisaalta arvioidaan ohjauskeinoon kykyä mukautua muuttuviin olosuhteisiin, mutta toisaalta on tärkeää, että varsinkin yritys-elämä voi ennakoita tulevaa sääntelyä ja ohjata omaa toimintaansa sen mukaan. (Mickwitz 2003, 425-426)

Taloudelliset kriteerit voidaan jakaa hinta-hyötysuhteeseen ja hinta-tehokkuussuhteeseen. Hinta-hyötysuhteen kohdalla arvioidaan, ylittääkö saadut rahalliset tuotot maksetun hinnan. Hinta-tehokkuussuhteessa arvioidaan hyvittääkö saadut hyödyt käytetyt resurssit. Tällöin lopputulosten kohdalla ei puhuta pelkästään rahallisista tuotoista. Toisaalta tehokkuutta voidaan arvioida myös miettimällä, voiko tulokset saavuttaa pienemmällä resursseilla. Taloudellisten kriteerien houkutus on tietysti siinä, että raha on yksikkönä hyvin selkeä, ja luvuista voidaan vetää suoria johtopäätöksiä. Ympäristöpolitiikan alalla rahan käyttäminen ainoana arviointi-

kriteerinä on kuitenkin ongelmallista, sillä alaan liittyy vahvasti myös muita arvoja, eikä kaikista rahallisista vaikutuksista voida olla täysin selvillä etukäteen. (Mickwitz 2003, 426-427)

Demokratia-aiheiset kriteerit voidaan jakaa hyväksyttävyyteen, läpinäkyvyyteen ja oikeudenmukaisuuteen. Tällöin kysytään seuraavia kysymyksiä: Kuinka hyvin kansalaiset, järjestöt ja yritykset hyväksyvät ohjauskeinon? Ovatko ohjauskeinon toimintaan ja päätöksentekoon liittyvät tiedot ulkopuolisten saatavilla? Jakautuvatko hyödyt ja haitat oikeudenmukaisesti, ja onko asianosaisilla mahdollisuus osallistua päätöksentekoon? Nämä kaikki osatekijät ovat kytköksissä tavalla tai toisella. Oikeudenmukaisuutta käsitellään yleensä vain lopputulosten kannalta, mutta myös koko prosessin oikeudenmukaisuus ja avoimuus lisää päätösten hyväksyttävyyttä. (Mickwitz 2003, 427-428)

Esitelty arviointikriteerien luokittelu on ideaali versio, ja se kieltämättä avartaa näkemyksiä ohjauskeinon arvioinnin moniin ulottuvuuksiin. Luokittelusta on kuitenkin monesti poikettava käytännön syistä, ja on tutkimuksesta kiinni, miten näitä arviointikriteereitä painotetaan. Jo tieteenalojen rajat antavat omat raaminsa käytettäville kriteereille. Tämä tutkimus sijoittuu ympäristöpolitiikan (ja –oikeuden) kenttään, jolloin tutkimuksen ulkopuolelle valitettavasti jäävät muun muassa luonnontieteellistä, teknistä tai ekonomista asiantuntemusta vaativat kriteerit.

Tutkimuskohde itsessäänkin määrittelee, mitkä kriteerit ovat relevantteja arviointiperusteita. Ilmastolain esiselvitysmallin kannalta on mielestäni tärkeintä tässä vaiheessa pohtia, päästäänkö sillä haluttuihin päästövähennystavoitteisiin. Ilmastolain vaikuttavuus on siis ensisijainen käsite tässä tutkimuksessa. Muut kriteerit kuitenkin tukevat merkittävästi vaikuttavuuden arviointia, joten ne kulkevat mukana sivulla. Muiden kriteerien avulla on myös mahdollista vastata kattavammin kysymykseen, mitä lisäarvoa ilmastolainsäätämisestä on nykytilanteeseen verrattuna.

2.2.4 Arvioinnin ongelmat

Ympäristöongelmien moniulotteisuus asettaa erityisiä haasteita ohjauskeinojen arvioinnille. Ensinnäkin on vaikea määritellä, minkä johdosta muutokset ympäristössä ylipäättänsä johtuvat. Käytössä on usein monia samanaikaisia ohjauskeinoja, ja ympäristön tilaan vaikuttaa myös muita tekijöitä, kuten kuluttajien valinnat ja teknologian kehitys. Jopa itse vaikutukset ovat monesti epäselviä, sillä ympäristöongelmat ovat monimutkaisia ja vaikutukset saattavat näkyä vasta pitkällä tulevaisuudessa. Kyse on myös ylipäättänsä yhteiskunnallisesta tutkimuksesta, ja on melkein mahdotonta osoittaa suoraan, mitkä nimenomaiset tekijät ovat vaikuttaneet asioiden kulkuun. Onkin parempi tutkia asioiden yhteisvaikutuksia kuin yrittää löytää varsinaisia kausaliteetteja (Taylor ym. 2012, 273).

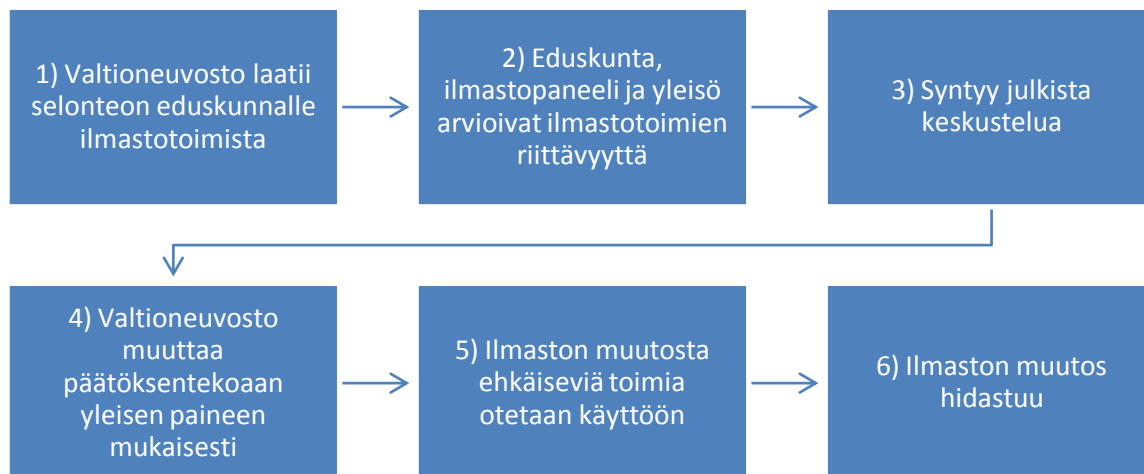
Vaikutusongelman lieventämiseksi on ehdotettu useamman menetelmän käyttämistä samanaikaisesti useiden näkökulmien kartoittamiseksi. Ratkaisuna voi olla useamman tutkimusmenetelmän käyttäminen, useamman tietolähteen käyttäminen samassa tutkimusmenetelmässä, useamman analysoijan ja useamman teorian käyttäminen. Erilaisia lähestymistapoja voi olla muun muassa kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus, tai kyselyt ja teemahaastattelut. Ympäristöongelmat ovat monitieteisiä, ja siksi niiden kartoittamiseksi on myös tehtävä monitieteisiä tutkimuksia. (Mickwitz 2003, 430)

2.2.5 Arvioinnin tarkoitus

Ohjauskeinoon arviointia voidaan käyttää useampaan eri tarkoitukseen. Jaottelun voi tehdä esimerkiksi teoreettisen ja empiirisen käyttötarkoituksen välillä. Vedungin (2000, 3-4) mielestä on tärkeää, että arviointi tehdään jotain käyttötarkoitusta varten, suoraan viranomaisten käytettäväksi tai yleistä keskustelua varten. Arvioinnin tekijä saattaa toivoa, että päätöksentekijät ottaisivat arvioinnin tuloksen huomioon ohjauskeinoa valitessaan, ja arvioinnin tilaaja saattaa käyttää arviota lisäämään hyväksyntää päätökselleen. Mickwitz (2003, 431) toteaaakin, että vaarana voi olla arvioinnin toteuttaminen vain tietystä näkökulmasta, jotta saadaan esille vain halutut lopputulokset. Objektiiivisesti toteutettu arviointi parhaimmassa tapauksessa kuitenkin valistaa meitä ohjauskeinoon toivotuista ja epätoivotuista vaikutuksista, ja toivottavasti ohjaa päätöksentekoa harkitulla tavalla (emt. 433) Jopa itse arviointiprosessi voi toimia oppimisen ja keskustelun foorumina. Arviointi saattaa toimia avoimen prosessin väylänä, jossa kaikki osapuolet saavat tuoda näkökulmansa esille, jolloin koko prosessista tulee legitiimimpi (ibid.). Arvioinnin suorittaminen avaa meille uuden näkökulman ymmärtää ohjauskeinoon monimuotoisia vaikutuksia.

2.3 Interventiot teoriat

Kuten Hilden ym. (2002, 16) määrittivät: ”Interventiot teorioiden rooli on kuvailla kuinka ohjaus on tarkoitus ottaa käyttöön ja toimia. Niiden ei ole tarkoitus kuvailla kuinka ohjauskeino todella toimii.” Interventiot teoria onkin siis työkalu, jolla voidaan valottaa sitä tapahtumaketjua, jolla oletetaan päästävän haluttuun tavoitteeseen. Ketjussa ensimmäisenä tuottona (output) näkyy ohjauskeino, josta seuraa oletettu tulosten ja vaikutusten sarja. Ketjun lopusta löytyy yleensä, mutta ei aina, odotettu lopputulos. Esimerkiksi interventiot teoria valtioneuvoston selontekomenettelystä voisi olla seuraavanlainen:



Kuvio 2.4 Esimerkki interventiot teoriasta

On tärkeää korostaa, että interventiot teoriassa kyse on olettamuksista. Ohjauskeinoja käytetään vaihtuvassa ja monimutkaisessa ympäristössä, eikä ulkoisista tekijöistä ja yhteisvaikutuksista voida ikinä olla varmoja (Mickwitz 2006, 27). Ilmeisin teoria on tietysti viranomaisien käyttämä perustelu ohjauskeinojen käytölle. Eri sidosryhmillä voi kuitenkin olla erilaisia olettamuksia tapahtumien kulusta ja ohjauskeinojen vaikutuksista. Interventiot teorioita käyttävä tutkimus voikin esitellä useampia vaihtoehtoisia teorioita, joissa heijastuu toisistaan poikkeavia olettamuksia (Mickwitz 2006, 33). Interventiot teoriaan voi saada materiaalia muun muassa kirjallisuudesta tai virallisista dokumenteista päättelämällä sekä haastatteluiden kautta. Menetelmiä voidaan käyttää monesti samanaikaisesti (Hilden ym. 2002, 17).

Interventiot teoria auttaa havaitsemaan ohjauskeinojen vaikutusten eri vaiheita. Tällöin on helpommin havaittavissa, mitkä teoriat näyttävät toimivan ja mitkä eivät. Yksityiskohtaisessa tarkastelussa voidaan havaita linkit, joissa kausaaliteetti toimii tai ei toimi, ja korjaavia liikkeitä voidaan tehdä. Tutkimus voi keskittyä olennaisimpien linkkeihin, kaikista kyseenalaisimpiin linkkeihin tai linkkeihin, joista on mahdollista edes kerätä tutkimusmateriaalia (Mickwitz 2006, 34). Toisaalta interventiot teorioita voidaan käyttää yhteisen ymmärryksen lisäämiseksi. Eri toimijoiden erilaiset interventiot teoriat auttavat havaitsemaan kausaaliteetteja uusista näkökulmista, ja tämä informaatio voi auttaa ohjauskeinojen suunnittelussa (emt., 128). Tutkimuksessa voidaan myös keskittyä pohtimaan, kuinka hyvin eri interventiot teoriat vastaavat todellisuutta, eli kuinka ohjauskeino on todellisuudessa havaittu toimivan (ibid.). Tämä kuitenkin vaatisi, että ohjauskeino on ollut jo jonkun aikaa käytössä.

Ympäristöalan interventiot teorian tutkimuksessa on omia haasteitaan. Ympäristövaikutukset voidaan todeta monesti vain luonnontieteiden avulla, mikä on ongelmallista yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle (Mickwitz 2006, 35). Lisäksi erityisesti ilmastonmuutoksen tutkimukselle on tyypillistä, että luonnontieteellinenkin tutkimus ei ole aina yksimielistä ja varmaa. Tietämys muuttuu aina uusien tulosten myötä. Pitkän aikavälin tapahtumasarjoissa en-

nustettavuus kärsii ja sattumien todennäköisyys kasvaa. Tämän vuoksi kaikkien linkkien todennäköisyyden arvioiminen voi olla haasteellista tai jopa mahdotonta.

Kuten Vedung (2000, 16) toteaa, interventioteoriat eivät kuvaa todellisuutta realistisesti, eikä se ole sen tarkoitus. Tämä menetelmä toimii kuitenkin pohdinnan ja reflektoinnin apuvälineenä. Mielestäni interventioteoriat ovat kätevä työväline ilmaston arviointiin. Ilmastolaki perustuu pitkälti informaatio-ohjaukseen, ja sen vaikuttavuutta voi parhaiten arvioida analysoimalla eri osapuolien reaktioita ohjaukseen. Informaatio-ohjaus ei ole velvoittavaa, joten suositusten noudattaminen jää jokaisen itse päätettäväksi. Analysoimalla ohjauskeinojen käytön prosessia interventioteorian avulla voimme selvittää, mitä linkkejä tarvitsee vielä vahvistaa, jotta haluttuihin tavoitteisiin päästäisiin. Interventioteoroiden kautta saadaan myös kattava katsaus eri toimijoiden näkemyksiin ilmaston toimivuudesta.

3. Ekroosin ja Warstan ilmastolain esiselvitys ja siitä annetut asiantuntijalausunnat

Ari Ekroos ja Matias Warsta valmistelivat ympäristöministeriön pyynnöstä selvityksen kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista (29.5.2012). Selvityksessä on pohjatyönä kattavasti esitelty nykyistä EU-ilmasto-oikeutta ja kansallista ilmastosääntelyä. Lisäksi tekijät ovat selvittäneet muiden maiden ilmastosääntelyn malleja, joista erityisesti Iso-Britannian malli toimii jatkotyön pohjana. Selvityksen tärkeimpänä osana on alustava ehdotus Suomen ilmastolaiksi. Seuraavassa on avattu Ekroosin ja Warstan tekemää selvitystä, sillä se toimii nyt virallisesti aloitetun ilmastolain valmistelun, ja siten myös tämän tutkimuksen pohjana. Seuraavassa on erityisesti kiinnitetty huomiota Ekroosin ja Warstan käyttämiin argumentteihin ilmastolain puolesta. Mukana ovat myös esiselvityksen mukaiset interventiot, jotka on muodostettu esiselvityksessä mainituista perusteluista päättelemällä.

Tässä luvussa on tiivistelmät esiselvityksestä annetuista asiantuntijalausunnoista. Huomio on kiinnitetty erityisesti asiantuntijoiden argumentteihin, jotka liittyvät ilmastolain vaikuttavuuteen, lisäarvoon ja tarpeellisuuteen.

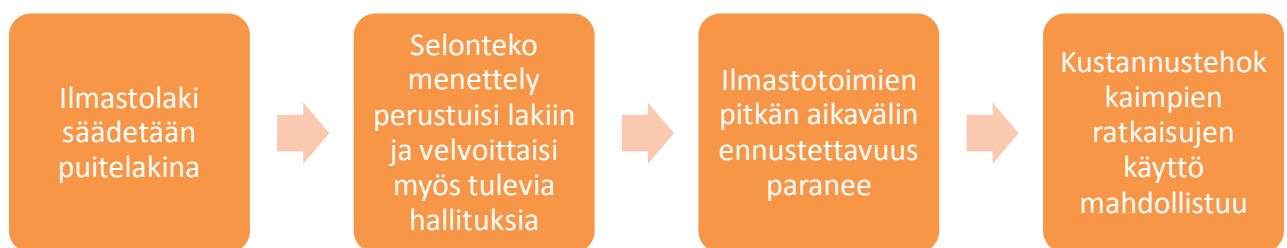
3.1 Ekroosin ja Warstan esiselvitys

3.1.1 Yleisiä perusteluita ilmastolaille

Ekroos ja Warsta pohtivat selvityksessä ilmastolain mahdollista kattavuutta ja laajuutta (s. 93-94). He näkevät ilmastolain toteuttamisvaihtoehtoina suunnitelma-asiakirjat, valtioneuvoston periaatepäätöksen, lainsäädäntöpaketit, puitelain ja ilmastokaaren. Suunnitelma-asiakirjoja on ollut tähänkin mennessä, mutta niiden heikkoutena on niiden muutosherkkyys ja julistuksenomaisuus. Tällöin yritysmaailma ei saa tarvittavaa kannustinta tehdä pitkän aikavälin investointeja. Periaatepäätöksenkin oikeudellinen velvoittavuus on heikko, ja päätös sitoo vain sen tehnyttä hallitusta. Lainsäädäntöpaketti olisi oikeudellisesti velvoittava, ja sen avulla vaikutuksia voitaisiin arvioida kokonaisuutena huomioiden ristikkäisvaikutukset. Lainsäädäntöpaketit annetaan kuitenkin yleensä kertaluonteisesti ja sykäyksittäin. Ilmastolaki, jota tekijätkin päätyvät suosittelemaan, antaisi vahvemman statuksen myös sen nojalla laadittaville suunnitteluasiakirjoille, mutta ei välttämättä sisältäisi muuta aineellisoikeudellista materiaalia. Ilmastokaari taas olisi kaikista pisimmälle viety ratkaisu. Sen alle koottaisiin kaikki ilmastosääntely, joka voisi kattaa oikeudellisen ohjauksen lisäksi myös taloudellista ohjausta sisäl-

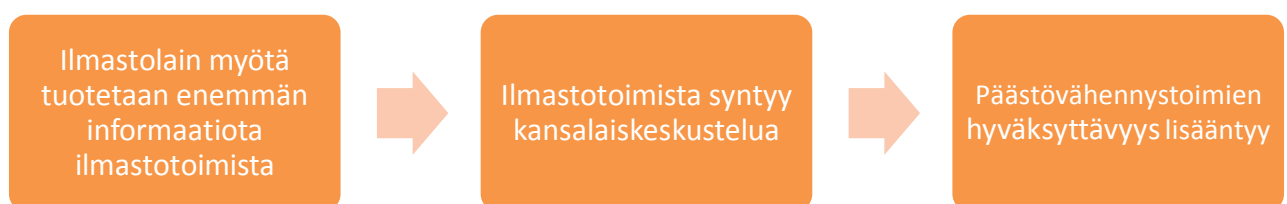
tävät normit. Ilmastokaaren säätäminen olisi aikaa vievä prosessi, mutta toisaalta se olisi kaikkein selkein ja velvoittavin sääntelytapa.

Ekroos ja Warsta (s. 95) päätyvät siis ehdottamaan ilmastolakia, jossa säädettäisiin kahdesta suunnitteluinstrumentista: ilmastopolitiikkatoimia koskeva strategisesta ja ohjelmallisesta suunnittelusta sekä kasvihuonekaasujen päästöarviosta. Lakiin kirjattaisiin myös pitkän aikavälin päästövähennystavoitteet. Heidän ehdotuksensa mukaan lakiin ei sisältyisi muuta aineellisoikeudellista materiaalia. Uutena elimenä toimisi kuitenkin ilmastopaneeli, jonka tehtävänä olisi pitää tieteellinen tietoperusta ajan tasalla ja toimia päästökehityksen ja ilmastopolitiikan arvioijana (s. 97).



Kuvio 3.1 Interventiot teoria ilmastolain pitkän aikavälin vaikutuksista

Ekroos ja Warsta perustelevat ilmastolain tarvetta sillä, että se parantaisi ilmastotoimien pitkän aikavälin ennustettavuutta ja korostaisi sukupolvet ylittävää näkökulmaa. Pitkäjänteisempi suunnittelu tekisi myös kustannustehokkaammat ratkaisut mahdollisiksi. Kustannustehokkaampi toiminnanohjaus on mahdollista, sillä suunnitelmallisuuden avulla voitaisiin minimoida kilpailukykyriskit, saavuttaa optimaalinen sektoritasapaino ja varmistaa yhteensopivuus muihin politiikan lohkoihin. Laki vastaisi EU-sääntelyn velvoitteisiin, jotka monesti edellyttävät ohjauksen ”suunnitelmallisuutta ja seurantaan”.



Kuvio 3.2 Interventiot teoria ilmastolain hyväksyttävyydestä

Ilmastolaki ei toisi asiallisesti tai sisällöllisesti mitään muutoksia nykytilanteeseen, sillä lain velvoittamat suunnitelmat vastaavat pitkälti nykyisten ilmasto- ja energiastategioiden sisältöä. Ekroos ja Warsta katsovat kuitenkin, että ulkopuolisille tahoille sääntely näyttäytyisi selkeämpänä ja ennustettavampana toimintana. Tämä johtuu siitä, että päästöarvioinnin ja ilmastopaneelin tutkimusten myötä tuotettaisiin enemmän informaatiota kansalaiskeskustelua varten. Tämä lisäisi päästövähennystoimien hyväksyttävyyttä. Raportteja tuotetaan nykyisellään

mallilla, mutta ne päätyvät lähinnä komission käyttöön ja raporttien saama kansallinen huomio on asioiden merkittävyyteen nähden vähäinen. (s.97)



Kuvio 3.3 Interventiot teoria ilmasto toimien palautemekanismista

Ekroosin ja Warstan mielestä ilmastolain päätarkoituksena ei voida pitää tiukkojen päästötavoitteiden asettamista ja ohjauskeinojen valintaa, vaan tarkoituksena olisi keinojen vaikuttavuuden arviointi sekä ongelmien havaitseminen ja korjaaminen. (s.97)

Tekijöiden mukaan päästövähennystavoitteet ja ilmastopolitiikkatoimet olisi mahdollista toteuttaa myös muilla keinoilla kuin nimenomaisella ilmastolalla. Ilmaston muutoksen painoarvoa voidaan korostaa myös periaatepäätöksin ja strategioin. Näillä keinoilla on kuitenkin heikko oikeudellinen vaikuttavuus. Kansainväliseltä ja EU-tasolta tulee kuitenkin lisääntyvästi ilmastosääntelyä, joka pitää joka tapauksessa saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ilmastolain heikkoutena olisivat sen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa. Hyvän puolena olisi lisääntyvä tietoisuus ilmastoasioista ja hyväksyntä erilaisille toimenpiteille. (s. 98–99)

Luonnosteltu ilmastolaki olisi monella tapaa poikkeuksellinen suomalaiselle lainsäädännölle, ja myös Ekroos ja Warsta käsittelevät näitä kysymyksiä selvityksessään. Ensinnäkin lakiehdotuksessa asetetaan velvoitteita vain hallinnolle, sillä se ei sisällä lainkaan yksityisiä koskevia oikeuksia tai velvollisuuksia. Hallintoa koskevien velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä ei ole ehdotettu seuraamuksia, kuten hallinnollisia pakkokeinoja, taloudellisia seuraamuksia tai rangaistuksia. Myös lakiehdotuksesta löytyvä numeerinen päästövähennystavoite on epätyypillinen suomalaiselle lainsäädännölle. Ilmastolaki ei kuitenkaan olisi ainoa laatuaan tässä mielessä, sillä myös tupakkalain (698/2004) ja laissa vesienhoidon ja merienhoidon järjestämisestä (1299/2004) säädetään numeerisista tai ympäristötilan tavoitteista. (s.99-100)

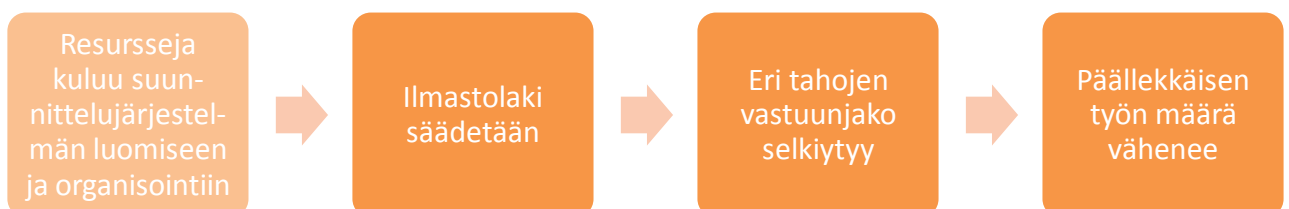
3.1.2 Oikeudellisia erityiskysymyksiä

Ekroos ja Warsta mukaan suomalaiselle lainsäädännölle olisi melko epätyypillistä, että laissa ei olisi välittömästi yksilöitä ja toiminnanharjoittajia velvoittavia säännöksiä. Laissa järjestettäisiin siis vain valtioneuvoston ja eduskunnan suhdetta. Eduskunnalle annettaisiin vahvempi asema valtioneuvoston toiminnan arvioitsijana. Myös laissa suoraan asetettu numeerinen päästövähennystavoite olisi melko epätyypillinen sääntelytapa Suomessa. Tälle ei kuitenkaan liene perustuslaillisia tai muita oikeudellisia esteitä. Kun hahmotellussa ilmastolaissa ei ole yksilöä tai toiminnanharjoittajia koskevia velvoitteita, ei lakiin sopisi myöskään seuraamusjärjestelmä, eli erilaiset sanktiot tai pakkokeinot. Niitä tulisi kuitenkin harkita, jos laista muotoillaan toisenlaista. Koska lain perusteella ei voida myöskään antaa päätöksiä, ”joilla olisi ratkaistu jokin asia”, ei lain perusteella voida antaa yksilöille valitusoikeutta. Lain perusteella ei ole myönnetty kenellekään oikeuksia, velvollisuuksia tai etuuksia, joten senkään vuoksi kukaan ei käytännössä olisi asianomainen. (s. 124-125)

Ilmastolaki sopisi hyvin Suomen perustuslain (731/1999, myöh. PL) 20 §:n mukaiseen kaikkien vastuuseen ympäristöstä. Ristiriitoja muiden perustuslainsäädännön säännösten kanssa ei juuri olisi, jos ilmastolaki toteutuisi ehdotetunkaltaisena. PL 44 §:ssä säädetään valtioneuvoston tiedonannosta ja selonteosta. Pykälän sanamuodon mukaan valtioneuvostolla tulisi olla vapaa harkinta siitä, antaako se selonteon ja milloin se antaa sen. Tässä suhteessa ilmastolain velvoite valtioneuvostolle antaa raportti eduskunnalle voisi olla ongelmallinen. PL 46 §:n mukaisen kertomuksen antaminen voisi kuitenkin soveltua paremmin ilmastolain tarkoitukseen. (s. 125-127)

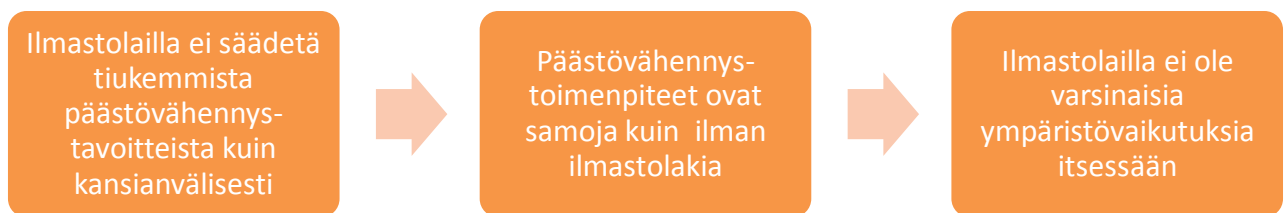
3.1.3 Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointi on suoritettu selvityksessä vasta karkealla tasolla, sillä muutokset lakiehdotukseen ovat todennäköisiä. Tarkempi vaikutusten arviointi kannattaa Ekroosin ja Warstan mielestä tehdä vasta kun valmistelu etenee. Vaikutusten arviointi on tehty oikeusministeriön antamia ohjeita mukailten.



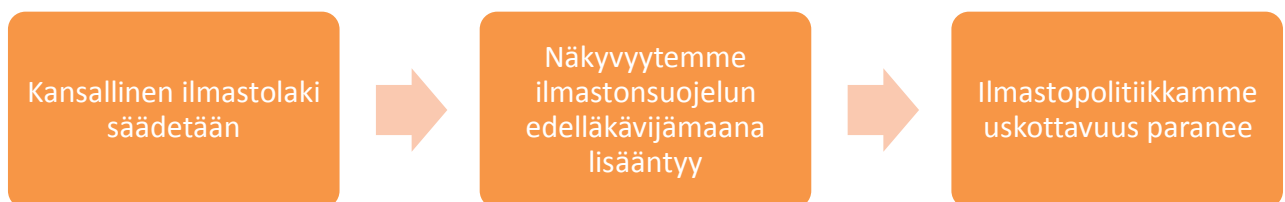
Kuvio 3.4 Interventiot teoria ilmastolain myötä kuluvista resursseista

Selvityksessä on arvioitu erikseen yksityisten ja valtion kohtaamat taloudelliset vaikutukset. Ekroosin ja Warstan mukaan puiteluontoisesta ilmastolaista ei aiheutuisi suoria taloudellisia vaikutuksia yrityksille tai yksityishenkilöille. Ilmastosääntelyä tulee joka tapauksessa kansainväliseltä tasolta, joten ilmastolaki ei ehdotetussa muodossa suoraan aiheuttaisi suuria kustannuksia kenellekään. Joka tapauksessa eteen tuleva sääntely saattaisi ilmastolain myötä aikaistua, mutta on taloudellisempaa aloittaa ilmastotoimet ajoissa kuin viimehetkellä. Julkiselle sektorille voi tulla kustannuksia toimintojen uudelleen organisoinnista ja suunnittelujärjestelmien luomisesta. Jonkin verran lisätyötä tulisi ministeriöille, eduskunnan virkamiehille ja kansanedustajille. Ekroosin ja Warstan arvion mukaan ilmastolain seurauksena tarvitsisimme noin 10 htv:n lisäpanoksen julkiselle sektorille. Ilmastolain myötä eri tahojen vastuunjako saattaisi jopa selkiytyä, ja siten vähentää työn määrää. (s.128-129)



Kuvio 3.5 Interventioteoria ilmastolain ympäristövaikutuksista

Ilmastolain vaikutukset ympäristön tilaan olisivat positiivisia. Huonosti suunniteltuna kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen saattaisi kuitenkin johtaa esim. biodiversiteetin heikkenemiseen sekä ympäristövaikutusten siirtymiseen maasta toiseen tai ympäristön osasta toiseen. Ilmastolaki voisi kuitenkin koota ilmastosääntelyä siinä määrin, että ympäristövaikutukset voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan huomioon. Vaikutuksen kasvihuonekaasupäästöjen tasoon riippuisi velvoitteiden määrästä. Jos ilmastolailla pyrittäisiin saavuttamaan samoja päästövähennystavoitteita kuin kansainvälisestikin, ei ilmastolailla olisi mitään ympäristövaikutuksia itsessään. (s.129)



Kuvio 3.6 Interventioteoria ilmastolain symboliarvosta

Ilmastolain muut yhteiskunnalliset vaikutukset olisivat Ekroosin ja Warstan mielestä merkittäviä. Suunnittelujärjestelmä lisäisi läpinäkyvyyttä ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Tämä on tärkeä elementti, sillä ankaroituvat ilmastotoimet edellyttävät jatkossa selkeätä vastuunjakoja, suunnitteluprosessia, osallistumisjärjestelmää ja julkista debattia. Ilmastolaki olisi myös symbolisesti tärkeä, sillä se konkretisoisi vastuunjaon kansalaisille ja lisäisi ilmasto-

politiikkamme uskottavuutta. Lisäksi se lisäisi Suomen näkyvyyttä ilmastonsuojelun edelläkävijämaana. (s.129)

3.2 Asiantuntijalausunnot

3.2.1 Tuorin lausunto

Ympäristöministeriö pyysi Kaarlo Tuoria arvioimaan Ekroosin ja Warstan laatimaa esiselvitystä. Arvioinnissa pyydettiin kiinnitettävän huomiota seuraaviin kysymyksiin: ovatko selvityksen 4 luvussa esitetyt perustelut ilmastolain säätämiseksi valtiosääntöoikeuden kannalta asianmukaisia, onko muilla ohjausjärjestelmillä saavutettavissa valtiosääntöoikeudellisesti samat tavoitteet kuin ehdotetulla ilmastolailla sekä onko muita valtiosääntöoikeudellisia seikkoja, joita ei selvityksessä ole käsitelty, jotka jatkotyössä pitäisi vielä ottaa huomioon. Lausunto on siis niminomaan valtiosääntöoikeudellinen. Tuori pohtii lausunnossaan, mistä lailla tulee ja mistä sillä voidaan säätää. Lisäksi hän tarkastelee, sisältyykö ehdotukseen sellaisia, erityisesti eduskunnan osallistumista koskevia, säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuus voi olla ongelmallista.

Ensinnäkin Tuori arvioi, tarvitseeko ehdotetun sisältöisestä ilmastolaista säätää laintasolla. Perustuslain 80.1 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Ilmastolakiluonnoksessa ei kuitenkaan säännellä yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista, vaan velvoitteet koskevat vain viranomaisia. Pääsääntönä on myös, että hallintoviranomaisten tehtävistä voidaan säätää asetuksella. Ilmastopaneelin tehtävät olisivat vain neuvoo-antavia, joten sen perustaminenkaan ei vaadi lakia. Sen sijaan uusien tehtävien antaminen eduskunnalle sekä eduskunnan ja valtioneuvoston välisen vuorovaikutuksen sääntely on mahdollista vain lailla (PL 46.2 §). Myös mahdolliset kunnille annettavat tehtävät on säänneltävä lailla (PL 121.2 §). Lailla voidaan kuitenkin myös säätää asioista, jotka eivät välttämättä tarvitsisi sen tasoista sääntelyä, ellei sääntely ole todella yksityiskohtaista. (s. 3-5)

Tuorin mukaan ilmastopoliittisen suunnittelun ankkuroiminen lakiin ei kuitenkaan lisäisi näiden suunnitelmien oikeudellista velvoittavuutta, vaan ne olisivat luonteeltaan yhä edelleen poliittisia. Ilmastolain tärkeä tehtävä on kuitenkin toimia symbolifunktiona, ja tämä on täysin valtiosäännöllisesti täysin hyväksyttävä tavoite. Tuorin mukaan lainsäädäntöä voidaan käyttää myös kulttuurisen muutoksen käynnistämiseksi ja vauhdittamiseksi. Ilmastotoimien merkittävyyttä ei voitaisi korostaa tarpeeksi asetuksentasoisella sääntelyllä. On myös valtiosäännöllisesti hyväksyttävää ottaa lakiin mukaan vailla oikeudellista velvoittavuutta olevia tavoitesäännöksiä. (s. 6)

Ehdotetussa selontekomenettelyssä on kuitenkin Tuorin mukaan ongelmia. PL 44.1 §:ssä säädetään, että ”valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevassa asiasta”. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa mietinnöissä (5/2004 vp ja 37/2006 vp) se on linjannut, että perustuslaissa luotuun selontekojärjestelmään soveltuu äärimmäisen huonosti, että valtioneuvostolle vapaana aloitevaltana annettu menetelmä sidottaisiin velvoittavaksi menetelmäksi. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan suoraan pitänyt selontekomenettelyn muuttamista perustuslain *vastaisena*, ja on vaikea sanoa etukäteen, mitä mieltä valiokunta olisi asiasta, kun se liittyy yhteiskunnallisesti merkittävään ilmastolakiin. Menetelmänä olisi kuitenkin mahdollista käyttää PL 46.2 §:n mukaisia kertomuksia, jotka voivat kohdistua jo toteutuneeseen viranomaistoimintaan tai lainsäädännön vaikutuksia koskevaan kehitykseen. Tämä sopisi hyvin ilmastolain tarkoituksiin paitsi ilmastopoliittisen strategian sekä päästökehitysarvioiden ja ilmastotoimenpideohjelman eduskuntakäsittelyssä. (s. 7-11)

3.2.2 Määtän ym. lausunto

Ilmasto-oikeuden dosentti Kati Kulovesi, ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä ja Eurooppa-oikeuden professori Kim Talus ovat valmistelleet ympäristöministeriön pyynnöstä lausunnon (2012) Ekroosin ja Warstan esiselvityksestä. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin: ilmastolain merkitys ohjauskeinona suhteessa Suomen nykyjärjestelmään, hahmotellun ilmastolain soveltamisala ja sen puitelainomaisuus, sekä hahmotellut lainsäädäntöratkaisut ja niiden oikeudellinen toimivuus.

Lausunnon antajien mukaan ehdotetun kaltainen ilmastolaki lisäisi ilmastopoliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja legitimitettä. Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä selkiintyisi ja vaikiintuisi kun siitä säädetään lailla. Puitelain etuna olisi sen joustavuus, mutta se ei lisäisi enustettavuutta niin hyvin kuin perinteinen velvoittava lainsäädäntö. Pitkän aikavälin tavoitteet lisäisivät oikeusvarmuutta, ja niiden avulla ilmasto-ohjailusta on mahdollista saada kustannustehokkaampaa. Ilmastolaki lisäisi myös Suomen ilmastopoliitiikan uskottavuutta.

Määtän ym. mukaan jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota ympäristölainsäädännön yhteensopivuuteen, ja eri menetelmäjärjestelmiä voitaisiin yhdenmukaistaa. Tekijöiden mielestä aineellinen ilmastosääntely kaipaisi kodifioinnin muodossa tapahtuvaa selkeyttämistä, mikä puoltaisi enemmän ilmastokaaren tyyppistä ratkaisua. Ympäristölainsäädäntö vaatisi ilmastopoliittista päivittämistä, muun muassa siten, että ilmastovaikutukset otettaisiin huomioon ympäristöluvan harkinnassa. (s. 7-8) Arviointiryhmä kannattaa ilmastolain säätämistä, sillä se olisi tärkeä osa ilmastopoliitiikan ohjausta. Jatkovalmistelussa tulisi heidän mielestään kuitenkin kiinnittää huomiota eri ohjauskeinojen yhteisvaikutuksiin. Erityisesti informaatio-ohjauksella on merkittävä rooli ehdotetun ilmastolain vaikuttavuudessa (s.9).

Puitelakimallin puolesta puhuu kansainvälisten kytkösten vuoksi alati muuttuvat ilmastovelvoitteet. Ilmastomuutokseen vaikuttaa lukuisat eri sektorit, jotka kuuluvat eri hallinnonalojen sääntelyn piiriin, ja tästä syystä puitelaki olisi myös käytännöllisempi ratkaisu. Ongelmana voi kuitenkin olla rajanveto ilmastolakiin sisällytettävien ja ulkopuolelle jätettävien sektorien välillä. (s. 10) Päästökauppasektori on säännelty hyvin pitkälti EU-lähtöisesti, ja siksi sen sisällyttäminen ilmastolakiin olisi ehkä hieman tarpeetonta. Tulee kuitenkin pohtia, olisiko järkevää ottaa päästökappasektori mukaan pitkänaikavälin päästövähennystavoitteisiin. Sen sijaan energiasektorin mukaan ottamista arviointiryhmä piti vaikeana kysymyksenä, eikä ottanut siihen yksiselitteisesti kantaa. Ilmastolain soveltamisalan tulisi olla laaja, ja lakien päällekkäisyyksiä tulisi välttää. Energiapolitiikkaa ohjaa kuitenkin myös monet muut tavoitteet, kuten toimintavarmuus, energiansaantiturvallisuus ja kilpailukyky. (s. 13-14)

Lausunnossa otetaan kantaa myös ilmastolain oikeudellisen velvoittavuuteen (tai velvoittamattomuuteen). Oikeusnormien ominaispiirteensä on yleensä pidetty sanktiouhkaa. Nykyään oikeutta voidaan pitää kuitenkin myös yhteiskunnallisena ja moraalisen suunnitteluna, ja ilmastolaki sopii hyvin tähän muottiin. Myös EU:sta on nykyään lähtöisin erilaisia oikeudellistettuja suunnittelu-, seuranta- ja raportointivelvoitteita. Tämän vuoksi lausuntoryhmä ei pidä esiselvitysmallin kaltaista sääntelyä oikeudellisesti ongelmallisena, vaikka tyyli onkin Suomen lainsäädännölle melko epätyypillinen. (s.11) Lakiehdotuksen oikeudellisen toimivuuden lisäämiseksi arviointiryhmä ehdottaa, että lakiin voitaisiin ottaa säännöksiä kansallisten raporttien julkaisemiseksi, koska lain tarkoitus on kuitenkin lisätä informaatio-ohjausta. Lisäksi ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä tulisi tarkentaa, jotta sen rooli ja merkitys tulisi paremmin selville. Lausuntoryhmän mielestä pitkän aikavälin tavoitteet on hyvä kirjata lakiin pitkäjänteisyyden lisäämiseksi ja niiden yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi. (s.14-15)

3.2.3 Suomen ilmastopaneelin lausunto

Ympäristöministeriö tilasi Suomen ilmastopaneelilta esiselvityksestä lausunnon, jossa se pyysi yleisesti arvioimaan ilmastolain vaihtoehtoja ja tarpeellisuutta. Arvioinnissa (2012) on käytetty SWOT-analyysia, jonka avulla on hahmoteltu erilaisten vaihtoehtojen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Arvioinnissa tarkastellaan vaihtoehtoja vaikuttavuuden näkökulmasta, eli pohditaan, kuinka hyvin eri mallit todennäköisesti toteuttaisivat sääntelytavoitteitaan ja –strategioitaan. Ilmastopaneeli rajasi tarkasteltaviksi vaihtoehtoiksi seuraavat ilmastolakimallit:

- 0-vaihtoehto, nykytilan jatkuminen
- 1-vaihtoehto, Iso-Britanniassa toteutettu ilmastolaki
- 2-vaihtoehto, Ekroosin ja Warstan luonnosteleva malli ilmastolaista
- 2+-vaihtoehto, puitelaki, jossa linkitykset velvoittavampiin erityislakeihin

Nykytilanteelle (0-vaihtoehto) on ominaista oikeudellisesti velvoittamattomat ilmastostrategiat sekä hajanainen ja sektorikohtainen sääntely. Ilmastoasioilla ei ole yhtenäistä suunnittelutai seurantajärjestelmää, ja ohjaus on osin sattumanvaraista. Yleisön osallistumismahdollisuudet riippuvat sääntelykohteesta. Nykytilanteen vahvuutena on sen joustavuus, ja sääntely toimii hyvin tietyillä sektoreilla. Heikkoutena on sen hajanaisuus, sillä sääntely ei kata kaikkia аспекteja ja ilmastostrategioiden toimeenpano on sattumanvaraista. Uhkana on, että Suomi toimii ilmastoasioissa liian passiivisesti. Ennakollinen osallistuminen olisi tarpeen erityisesti kansainvälisen ja EU-tason päätöksenteossa. (s. 8-9 ja 38-39)

Iso-Britannian ilmastolakiin (Climate Change Act 2008, 1-vaihtoehto) on kirjattu pitkän ja lyhyen aikavälin päästövähennystavoitteet. Lakiin kuuluu yhteinen suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, joka velvoittaa hallintoa lähinnä poliittisesti. Iso-Britanniassa kunnille on annettu enemmän tehtäviä, mutta se ei sopisi Suomalaiseen malliin, jossa kunnilla on enemmän itsemääräämisvaltuuksia. Ilmastolailta on myös perustettu ilmastopaneeli, josta on muodostunut tärkeä ilmastopoliittinen toimija. Lain soveltamisala on kokonaisvaltainen. Lakimallin vahvuutena on sen pitkän aikavälin suunnitelmallisuus ja ennustettavuus. Heikkoutena on ilmastopaneelin tuottaman tiedon politisoituminen. Uhkana on, että tavoitteet eivät toteudu kuitenkaan ilman aineellisoikeudellista lisäsääntelyä. Suomen ilmastopaneeli suosittelee, että Iso-Britanniassa käytetyt riskiarvioinnin menetelmät otettaisiin jatkovalmistelussa lähempään tarkasteluun. Haasteena tässä ja muissakin ilmastolakimalleissa on, että meillä ei ole riittävää tietoutta nykyisistä päästöistä ja niiden vaikutuksista ilmastoon. (s. 9-10 ja 38-39)

Ekroosin ja Warstan esiselvityksessä luoma ilmastolakimalli (2-vaihtoehto) perustuu päästötavoitteisiin, valtioneuvoston selontekoihin ja riippumattomaan ilmastopaneeliin. Seuranta ja suunnittelu olisivat soveltamisalaltaan kokonaisvaltaisia. Ilmastolain vahvuutena olisikin eri sektorien yhtenäisempi seuranta ja suunnitelmallisuus. Heikkoutena on kuitenkin se, ettei erikoislakeja olla kytkemässä ilmastolakiin, jolloin sääntelykenttä jää edelleen hajanaiseksi, ja ilmastolailta puuttuisi vaikuttavuus. Yleisöllä olisi laajat osallistumismahdollisuudet, mikä lisää päätösten legitimitettiä. Uhkana on, että toimenpideohjelmat eivät toteudu, ja ilmastolaki olisi vain näennäistä sääntelyä. Byrokratia saattaa lisääntyä, jos viranomaisten toimintaa ei koordinoita riittävästi tai kuntien asemaan tunnisteta. (s. 11-12 ja 38-39)

Puitelakimalli (2+-vaihtoehto) on Suomen ilmastopaneelin kehittäämä ja hieman paranneltu versio esiselvitysmallista. Merkittävin eroavaisuus syntyy siitä, että ilmastolakiin kytketään erityislakeja eri sektoreilta. Ilmastolaki olisi siis niin sanottu kattolaki, jossa määräytyy ohjausperiaatteet, ja erityislakeja sovelletaan ilmastolain valossa. Muuten strategioiden ja suunnittelun velvoitteet ja ilmastopaneelin rooli ovat samankaltaiset kuin esiselvitysmallissakin. Puitelakimallin vahvuuksia ovat muun muassa tavoitteiden selkeys ja ilmastopoliittikan parempi kokonaiskuva. Heikkoutena voi olla ilmastosektorin ylikorostuminen. Puitelain mahdollisuutena on parantaa ilmastoasioiden kokonaiskuvaa ja tehdä sääntelystä yhtenäisempää. Suunni-

telmat ja raportoinnit parantavat viranomaistoiminnan koordinoitua ja tiedon saatavuutta. Jos toimeenpanoon ei panosteta riittävästi, voi uhkana olla näennäistyön ja byrokratian kasvu. Vapaaehtoisille toimille ei ehkä löydy enää tilaa, jos ilmastosektoria säännellään liikaa. (s. 12-13 ja 38-39)

Kaiken kaikkiaan Suomen ilmastopaneeli päätyy siis suositteluun puitelakimallia (2+-vaihtoehto), jossa on tiukemmat kytkökset aineellisoikeudelliseen sääntelyyn. Nykysääntely on ilmastopaneelin mielestä hajanaista ja sattumanvaraista. Iso-Britannian mallissa on se ongelma, että se soveltuu huonosti suoraan suomalaiseen oikeusjärjestykseen. Esiselvitysmalli taas kaipaa tarkennuksia monin paikoin, ja siitä puuttuu kokonaan yhteydet velvoittavaan sääntelyyn. Ilmastopaneeli korostaa myös tarvetta säännellä ilmastonmuutokseen sopeutumista. Arvioinnissa painotettiin myös ohjausperiaatteiden kirjaamista lakiin ja yleisön osallistumisoikeuksien parantamista.

4. Ilmastolaki oikeudellisena ohjauskeinona

Tässä luvussa pohditaan ilmastolain tarpeellisuutta enemmän oikeudellisesta näkökulmasta. Erityisesti vastausta etsitään kolmanteen tutkimuskysymykseen: mitä lisähyötyä saavutamme siitä, että jo käytössä oleva suunnitteluinstrumentti oikeudellistetaan. Luvussa tarkastellaan, mitä oikeudellinen velvoittavuus ylipäättänsä on, ja ilmastolain velvoittavuutta pyritään heijastamaan myös oikeudellisen sääntelyn muutokseen ja uusien ohjauskeinojen lisääntymiseen. Ilmastolaissa on hyvin vähän hallinnollis-oikeudellisen sääntelyn piirteitä, joten lain sijoittamista ohjauskeinoiluokitteluihin analysoidaan tarkemmin. Luvussa tarkastellaan myös, mitä vaikutuksia ilmastolain soveltamisalan rajauksilla ja linkityksillä muuhun lainsäädäntöön on lain vaikuttavuuteen.

4.1 Nykytilanne ja sen arviointi

4.1.1 Kansainvälinen ilmastosääntely

Yhdistyneiden Kansakuntien ilmastomuutosta koskeva puitesopimus (UNFCCC) allekirjoitettiin 195 osapuolen toimesta vuonna 1992. Sopimus on ratifioitu myös Suomessa (SopS 61/1994), joten se on osa kansallista lainsäädäntöämme. Sopimuksen tavoitteena on saattaa kasvihuonepäästöt sille tasolle, joka estäisi vaarallisten antropogeenisten häiriöiden syntymisen ilmastosysteemiin (art. 2). Sopimuksen merkittävänä periaatteena on, että kukin valtio vähentää kasvihuonepäästöjä oman kykynsä mukaan. Vastuu päästövähennyksistä annetaan siis erityisesti teollisuusvaltioille, joiden pitäisi myös auttaa kehitysmaita päästövähennyksissä rahoitusavun ja teknologian siirron kautta.

Useiden kansainvälisten sopimusten tapaan UNFCCC on oikeudellisesta näkökulmasta heikko sopimus (Ekroos & Warsta 2012, 17). Siinä toimenpiteet on esitetty vain yleisellä tasolla, eikä tavoitteiden kannalta olennaisia päämääriä ole tarkennettu (ibid.). UNFCCC sisältää kuitenkin hallinnollisen rakenteen: osapuolikokouksen (COP, *Conference of the Parties*) ja pysyvän sihteeristön. Osapuolikokous seuraa sopimuksen toteutumista, ja sillä on valta tehdä tarvittavia päätöksiä sopimuksen toimeenpanon edistämiseksi. Sihteeristöllä on kaksi tukielintä tieteellisen ja teknologiseen neuvontaan sekä toimeenpanoon. UNFCCC sisältää myös taloudellisen mekanismin, jolla määrätään kehitysmaiden rahoitusavusta.

Kioton pöytäkirja allekirjoitettiin vuonna 1997, ja se tuli voimaan 16.2.2005. Kioton pöytäkirja konkretisoi UNFCCC –sopimusta asettamalla todellisia velvoitteita sopimusosapuolille. Kaikki aikaisemman sopimuksen osapuolet eivät kuitenkaan enää liittyneet Kioton pöytäkirjaan. Tärkeimpänä Kioton pöytäkirjan tavoitteena on 5,2 % kasvihuonepäästövähennykset

vuosina 2008-2012 verrattuna vuoden 1990 tasoon. Sopimusosapuolet panevat toimeen toimintaohjelmia ja toimenpiteitä liittyen muun muassa energiatehokkuuteen, hiilinieluihin, kestävään maatalouteen, uusiutuviin energiamuotoihin, liikennesektorin päästöihin ja jätehuollon päästöihin. Lisäksi osapuolet jakavat kokemuksiaan ja vaihtavat tietoja näistä toimenpiteistä lisätäkseen vertailtavuutta ja avoimuutta. Osapuolet neuvottelevat ilma- ja meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisesta ja vähentämisestä. Sopimusosapuolet voivat pöytäkirjan mukaan toteuttaa asetetun päästövähennystavoitteen yhdessä, kuten EU:ssa on tehtykin säätelemällä Kioton pöytäkirjan velvoitteista vielä tarkemmin.

4.1.2 EU-ilmasto-oikeus

Euroopan unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta ympäristö- ja energia-asioissa. EU:n energia- ja ilmastopaketti hyväksyttiin vuonna 2008, ja sillä pyritään edistämään uusiutuvien energiamuotojen käyttöä, hiilidioksidin talteenottoa ja energiatehokkuutta. Pakettiin liittyy myös ns. 20-20-20 tavoite. EU:n tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasuja 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta, mutta tavoitetta voidaan tiukentaa 30 prosenttiin, jos saadaan aikaan uusi Kioton sopimuksen jälkeinen maailmanlaajuinen ilmastosopimusjärjestelmä.

Päästökauppadirektiivillä (2003/87/EY) ohjataan suurten teollisuus- ja energiantuotantolaitosten kasvihuonekaasupäästöjä. Euroopan lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöt on sisällytetty päästökaupan piiriin direktiivillä 2008/101/EY. Päästökaupan piiriin kuuluvilla toiminnanharjoittajilla on tietty määrä päästöoikeuksia, jotka muodostavat ns. päästökaton. Jos hankkeesta syntyy vähemmän päästöjä, voi yritys myydä ylijääneet päästöoikeudet markkinahinnalla muille laitoksille. Jos päästöjä syntyy enemmän kuin mitä päästöoikeuksia on annettu, joutuu ylimenevän osuuden verran ostamaan oikeuksia muilta. Kauppaa voi käydä koko unionin laajuisesti, ja kauppaa voivat tehdä sekä yritykset että valtiot. Tällä taloudellisella mekanismilla tehdään päästövähennykset ja ympäristöinvestoinnit taloudellisesti kannattaviksi. Tarkoitus on myös antaa toiminnanharjoittajille vapaat kädet valita kannattavimmat ja edullisimmat investointikohteet, jolloin päästövähennysten saavuttaminen on mahdollisimman kustannustehokasta (tem.fi > energia > päästökauppa). Päästökaupakaudella 2013-2020 maksuttomia päästöoikeuksia jaetaan toiminnanharjoittajille lineaarisesti vähennettynä siten, että vuonna 2013 toiminnanharjoittajat saavat maksutta päästöoikeudet 80 prosenttiin komission hyväksymästä vertailuarvosta, ja vuoteen 2020 mennessä toiminnanharjoittajat saavat maksutta enää 30 prosenttia vertailuarvosta. Jos on pelkoa, että teollisuudenalaa siirretään sääntelyn vuoksi unionin ulkopuolelle (*hiilivuotoriski*), voidaan päästöoikeuksia yhä jakaa ilmaiseksi.

Ilmasto- ja energiapaketissa säännellään myös päästökaupan ulkopuolisten alojen kasvihuonekaasupäästöistä. Taakanjakopäätöksen 406/2009/EY mukaan koko EU:n päästövähennystavoite on 10 %, mutta vastuu jakautuu erilaisilla jäsenvaltioiden kesken. Kehittyneempien ”van-

hojen” jäsenvaltioiden tulee vähentää päästöjään enemmän kuin uusien jäsenvaltioiden. Suomen tulee vähentää soveltamisalaan kuuluvia päästöjään 16 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna vuoteen 2005. Taakanjakopäätös kattaa kotitaloudet, maa- ja metsätalouden, maankäytön muutokset, liikenteen, ei-päästökauppasektorin yritykset sekä palvelut. Jos vuositavoitteisiin ei päästä, sanktiona on 1,08 korjauskerroin. Päästötavoitteisiin on päästävä lineaarisesti, mutta päätöksen mukaan vuosikohtaisia joustoja voidaan tehdä. Jäsenvaltiot saavat itse päättää, miten tavoitteisiin päästään, vaikka täsmällisempää ohjausta tulee toki runsaasti myös EU-tasolta.

EU:sta on lähtöisin myös niin kutsuttu seurantajärjestelmäpäätös 280/2004/EY, jonka tavoitteena on perustaa järjestelmä, jolla seurataan ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä ja nieluista aiheutuvia poistumia. Järjestelmä toimii apuvälineenä UNFCCC:n ja Kioton pöytäkirjan velvoitteiden noudattamisen seurantaan. Jäsenvaltioiden on laadittava kansallinen ohjelma, jolla rajoitetaan ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Jäsenvaltioiden on perustettava inventaariojärjestelmä, jonka avulla pidetään kirjaa kasvihuonekaasujen päästöistä ja poistumista. Järjestelmään kuuluu myös päästökaupparekisterin perustaminen. Kansallisiin ohjelmiin on sisällytettävä:

- kansallisten toimenpiteiden vaikutukset päästöihin ja poistumiin (esitettynä kaasuittain ja sektoreittain)
- kansalliset ennusteet vuosille 2005, 2010, 2015 ja 2020 kasvihuonekaasupäästöistä ja poistumista
- suunnitelmat tavoitteiden täytäntöönpanemiseksi ja Kioton pöytäkirjaan perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi

Niin kutsutussa RES-direktiivissä 2009/28/EY asetetaan tavoitteet uusiutuvan energian käytölle. Euroopan unionin tasolla yhteinen tavoite on lisätä uusiutuvien energiamuotojen käyttöä 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Suomen tavoite on 38 prosenttia. Liikenteen osalta kaikille maille on asetettu sama tavoite biopolttoaineen osuudelle, 10 prosenttia. Suomi on kansallisesti tavoitellut kuitenkin 20 prosentin osuutta. Direktiivi velvoittaa tekemään toimintasuunnitelman, jossa asetetaan tavoitteet sektoreittain ja energiatehokkuussuunnitelmat huomioiden. Jos jäsenvaltio ei pääse komissiolle esitettyihin tavoitelukuihin kaksivuotiskaudella, on jäsenvaltion päivitettävä toimintasuunnitelmaansa. Edistymisestä on myös raportoitava komissiolle joka toinen vuosi.

Vastikään voimaantulleen energiatehokkuusdirektiivin 2012/27/EY tarkoitus on varmistaa, että unionin sisällä päästään 20 prosentin energiatehokkuuden lisäämiseen vuoteen 2020 mennessä. Direktiivi tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään kesäkuuhun 2014 mennessä. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita varmistamaan muun muassa seuraavien toimenpiteiden suorittamisen energiatehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi: rakennusten peruskorja-

usten suorittaminen, julkisten hankintojen kehittäminen, energiatehokkuusvelvoitejärjestelmän perustaminen, sekä energian kulutuksen mittaaminen ja sen mukainen laskuttaminen.

4.1.3 Kansallinen ilmastosääntely sektoreittain

Päästökauppasektori

Päästökauppa perustuu kokonaan EU-sääntelyyn, ja sitä on esitelty jo edellisessä alaluvussa. Suomessa päästökauppasektorin päästöt vastaavat hieman yli puolta kaikista kansallisista kasvihuonekaasupäästöistä. Päästökauppasektori on tuottanut noin 40–50 miljoonaa ja päästökaupan ulkopuolinen sektori 35–40 miljoonaa hiilidioksiditonnia vuodessa (ilmasto.org > Suomen ilmastopoliitikka). Päästökauppadirektiivi (2003/89/EY) on kansallisesti pantu täytäntöön päästökauppalailla (311/2011). Sääntelyn tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasujen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti.

Päästökaupan piiriin kuuluu suurten teollisuus- ja energiatuotantolaitosten hiilidioksidipäästöt. Päästökaupan soveltamisalasta säädetään päästökauppalaain 2 §:ssä, ja listauksessa on 28 kohtaa. Soveltamisalaan kuuluu esimerkiksi polttoaineiden poltto yli 20 megawatin kokonaislämpötehon laitoksissa, mineraaliöljyn jalostus, koksen tuotanto sekä raudan ja teräksen tuotanto. Päästökauppa on nykyään ulotettu koskemaan myös lentoliikennettä. Päästökauppa koskee siis myös EU:n sisäistä lentoliikennettä sekä unionin alueelta lähteviä ja sinne saapuvia koneita. Kansallisesti tästä säännellään laissa lentoliikenteen päästökaupasta (34/2010).

Päästökauppasektori on näillä näkymin jäämässä hallituksen linjauksen mukaisesti ilmastolain ulkopuolelle. Sektori on niin vahvasti EU:n tasolta säänneltyä, ettei sääntelyssä ole enää juuri liikkumavaraa kansallisesti. Ilmastolain mahdollisia soveltamisalarajauksia ja niiden ristiriitoja pohditaan tarkemmin alaluvussa 4.2.

Päästökauppaan kuulumattomat toimialat (ns. ei-päästökauppasektori)

Liikenteen päästöt

Kotimaan liikenteen kasvihuonekaasumäärät vastaavat 40 prosenttia ei-päästökauppasektorin kokonaispäästöistä. Liikenne onkin päästöiltään merkittävin päästökauppaan kuulumaton ala, ja sen vuoksi liikenteen päästövähennyksillä olisi iso merkitys (Ekroos ja Warsta 2012, 44-48). Sektoria ohjataan niin oikeudellisesti, taloudellisesti kuin informaatio-ohjauksellakin. Ajoneuvojen päästövaatimuksista säädetään ajoneuvolaissa (1090/2002) ja uusiutuvien liikennepolttoaineiden jakeluvoitteesta säännellään lailla biopolttoaineiden käytön edistämisestä

liikenteessä (446/2007). Polttoainevero on taloudellisista keinoista merkittävin, sillä se ohjaa suoraan auton kulutuksen kannattavuutta. Myös autoveron ja ajoneuvoveron verotus on uusittu vastikään vastaamaan auton hiilidioksidipäästöjä portaittain. Lisäksi Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut oman ilmastopoliittisen ohjelman (2011), joka sisältää keinoja ja tavoitetta vuodelle 2020.

Rakentaminen ja maankäytön suunnittelu

Rakennusten lämmityksen polttoaineiden päästöt vastaavat 14 prosenttia päästökauppaan ei-päästökauppasektorin kokonaispäästöistä. Lisäksi rakennusten energiankulutuksella on vaikutuksia myös päästökauppasektorin sähkön ja lämmön tuotantotarpeeseen. (Ekroos & Warsta 2012, 48-52) Suomessa rakennusten energiatehokkuuteen liittyvä sääntely on osaltaan lähtöisin rakennusten energiatehokkuusdirektiivistä 2010/32/EY. Uudisrakentamisen energiatehokkuutta säännellään ympäristöministeriön antamissa rakennusmääräyksissä, joissa uudisrakennusten energiatehokkuutta on asteittain tiukennettu. Rakennusten energiatehokkuutta on pyritty parantamaan myös taloudellisin keinoin, lähinnä energia- ja korjausavustuksin.

Myös yhdyskuntarakenteella on vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöjen tasoon. Harva-asutus sekä huonot kevyen- ja julkisenliikenteenväylät lisäävät liikenteen päästöjä merkittävästi, ja kaavoituksella voidaan vastata näihin ongelmiin.

Päästökauppaan kuulumaton energian tuotanto

Päästökauppasektoriin kuulumattomaan energian tuotantoon kuuluu pienimuotoista energian tuotantoa, eri käyttökohteissa kulutettavia polttoaineita ja energiatehokkuuden toimenpiteitä. Ei-päästökauppasektorin kokonaispäästöistä energian tuotanto vastaa 10 prosenttia, työkoneiden päästöt 7 prosenttia ja rakennusten lämmitykseen käytettävä energia 14 prosenttia. (Ekroos & Warsta 2012, 53-57) Sektoria on ohjattu taloudellisesti ja oikeudellisesti.

Liikenteen, lämmityksen ja sähkön energiaverotusta korotettiin vuoden 2008 alusta keskimäärin 9,8 prosenttia. Lisäksi lämmitys- ja liikennepolttoaineiden verotus muutettiin vastaamaan polttoaineen energiasisältöä ja hiilidioksidipäästöjä. Valtio myöntää yrityksille ja yhteisöille energiatukea investointeihin, jotka liittyvät energiansäästöön, uusiutuvan energian käyttöön ja energiakatselmuksiin. Laissa uusiutuvalla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2012) säädetään syöttötariffeista. Laissa säädetään tuulivoimalla, biokaasulla ja puupolttoaineella tuotetusta sähköstä maksettavasta valtiontuesta. Tarkoituksena on lisätä uusiutuvien energiamuotojen kilpailukykyä markkinoilla.

Maa- ja metsätalous sekä maankäytön muutokset

Maataloussektorin päästöt vastaavat 18 prosenttia Suomen koko ei-päästökauppasektorin päästöistä. 79 prosenttia maatalouden päästöistä syntyy lihan ja maidon tuotannossa. Sektorin päästöjä on kuitenkin vähennetty jo viidenneksen vuosina 1990-2006. (Ekroos & Warsta 2012, 57-61) Maatalouden rakennetuista säädetään lailla 1476/2007. Lain tavoitteena on maatalouden toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn kehittäminen edistämällä maataloustuotannon tehokkuutta ja laatua kestäväen kehityksen periaatteita noudattaen. Asetuksella maatilan energiasuunnitelmatuesta (1000/2009) säädetään maatilan energiasuunnitelman laatimiseen myönnettävästä tuesta.

Jätehuolto

Jätesektorin päästöt ovat noin 7 prosenttia ei-päästökauppasektorin kokonaispäästöistä. Päästöt ovat lähes puolittuneet vuoden 1990 tasosta, joten kehitys on ollut positiivista. Poltetuista jätteistä saatava energia raportoidaan energiasektorin puolella. 94 prosenttia jätesektorin päästöistä syntyy kaatopaikkasijoituksessa, muun muassa metaanin muodossa. (Ekroos & Warsta 2012, 62-64) Jätelaissa (646/2011) säädetään jätteen käsittelyn etusijaisuusjärjestyksestä, ja lain nojalla laaditaan myös kansallinen jätesuunnitelma. Jätteenkäsittelystä on sääntelyä myös valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksessä (861/1997) ja keräyspaperia koskevassa valtioneuvoston päätöksessä (883/1998).

Fluoratut kasvihuonekaasut

F-kaasut vastaavat noin 4 prosenttia ei-päästökauppasektorin päästöistä, mutta päästöt ovat nousussa. Fluorattuja kaasuja käytetään muun muassa punne-, palontorjunta- ja kylmäaineina. F-kaasujen sääntely on harmonisoitu EU-tasolla fluoratuista kasvihuonekaasuista annetulla asetuksella 842/2006/EY.

4.1.4 Kansalliset ilmasto- ja energiastrategiat

Kansallisen ilmastopolitiikan suunnittelutyötä on tähän asti suoritettu ilmasto- ja energiastrategioiden muodossa. Strategiassa käsitellään ilmasto- ja energiapoliittisia toimenpiteitä ja asetetaan päästöjen vähentämistavoitteita, uusiutuvan energian edistämistavoitteita ja energiankäytön tehostamistavoitteita. Strategian toimeenpanemiseksi käynnistetään toimeenpano-ohjelmia, joissa määritellään käytännön toimenpiteitä strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. (Motiva.fi > ilmasto- ja energiastrategia) Valtioneuvosto ei ole oikeudellisesti velvoitettu tekemään strategioita, ja strategioiden sisältökin on vapaasti valittavissa, mutta strategioiden te-

keminen on ollut hyvänä tapana viimeisen vuosikymmenen. Strategioita on annettu vuosina 2001, 2005, 2008 ja 2013. Hollon ym. mukaan ilmasto- ja energiastrategiat tulee nähdä enemmän poliittisen ohjauksen välineenä, eikä niillä ole edes tarkoitus ottaa käyttöön mitään konkreettisia toimenpiteitä. Sen sijaan tarvittavia jatkotoimenpiteitä harkittaessa voidaan tarpeen mukaan ottaa huomioon strategioissa esitetyt painotukset ja ajatukset (Hollo ym. 2011, 166-169).

Energia- ja ilmastostrategian päivitystyö aloitettiin Kataisen hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2011. Uusi strategiapäivitys hyväksyttiin 20.3.2013 ja se toimitettiin eduskunnan tarkasteltavaksi valtioneuvoston selontekona. Päivityksellä varmistetaan vuodelle 2020 asetettujen kansallisten energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttaminen sekä valmistetaan tietä kohti pitkän aikavälin tavoitteita. Uuteen strategiaan on myös yhdistetty mineraaliöljyn käytön vähentämishjelma. Strategiatyön valmistuttua aletaan laatia Suomen tiekarttaa kohti vuotta 2050 keinoista, joilla kasvihuonekaasupäästöjä vähennettäisiin vähintään 80 prosenttia. Tämän tiekartan laadintaan yhdistetään myös laaja sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen. (tem.fi > energia > ilmasto- ja energiastrategiat) Strategia sisältää myös kansallisia poliittisia linjauksia ja neuvottelutavoitteita. Näiden linjauksien avulla pyritään takaamaan Suomen taloudelliset ja kilpailulliset edut sitouduttaessa joihinkin kansainvälisiin toimenpiteisiin (Ekroos & Warsta 2012, 34).

4.1.5 Nykysääntelyn arviointia

Ilmastonmuutokseen liittyvää sääntelyä on syntynyt varsin vilkkaaseen tahtiin viime vuosikymmenten aikana, mikä on johtanut ilmasto-oikeuden alan syntymiseen (Kulovesi 2010). Ilmasto-oikeudelle on ominaista vahva vuorovaikutus kansainvälisen, alueellisen ja kansallisen sääntelyn välillä. Kansallinen ilmastosääntely perustuu vahvasti kansainvälisten sopimusten ja EU:n sääntelyn varaan. Toisaalta myös EU on pyrkinyt toistuvasti omalla esimerkillään vaikuttamaan kansainvälisten sopimusten sisältöön. (Kulovesi 2010, 419) Eritasoisten ja eri lähteistä tulevan sääntelyn ongelmana on kuitenkin sen sotkuisuus. Tilanteen kokonaisvaltaisen hahmottaminen vaatii kaikkien tilanteeseen soveltuvien oikeusjärjestelmän yhtäaikaista tarkastelua. (Kulovesi 2010, 420) Kuloveden (2010, 425-426) mukaan on tärkeää pitää mielessä, että ilmastosääntelyn tulisi todella palvella itse tarkoitusta, sillä monimutkaisen ja tehotoman oikeudellisen verkoston rakentaminen ei ole kenenkään etujen mukaista.

Nykyisessä kansallisessa ilmastopolitiikassa on käytetty suhteellisen laajaa skaalaa erilaisia ohjauskeinoja. Taloudellinen ohjaus lienee kovimmassa käytössä, varsinkin kun päästökaupasektori kattaa puolet kaikista kasvihuonekaasuista. Myös muualla on käytetty taloudellista ohjausta lähinnä verotuksen merkeissä. Huomattavaa on, että varsinaisia hallinnollis-oikeudelliselle ohjaukselle ominaisia pakotteita ja standardeja on käytetty varsin vähän kokonaisuudessaan. Ilmastolain kannalta mielenkiintoista on, että suunnitteluohjausta on käytetty

ainakin kaavoituksessa ja jätehuoltosuunnitelmassa, puhumattakaan kansallisista energia- ja ilmastostrategioista.

Vuoden 2013 energia- ja ilmastostrategian tueksi on laadittu taustaraportti, jossa on muun muassa listattu ja arvioitu nykyisiä politiikkatoimia ja niiden riittävyyttä. Energia- ja ilmasto toimien riittävyyttä on arvioitu suhteessa EU:n Suomelle asettamiin tavoitteisiin vuodelle 2020. Tarkastelun alla on siis päästökaupan ulkopuolisen sektorin 16 prosentin päästövähennystavoite, uusiutuville energialähteille asetettu 38 prosentin tavoite loppukulutuksesta laskettuna ja energiatehokkuuden ohjeellinen 9 prosentin säästötavoite. Nykyisten ilmastotoimien vaikuttavuuden arvioinnissa päästiin seuraaviin lopputuloksiin:

”Päästökauppajärjestelmä varmistaa, että päästökauppaan kuuluvat toimialat täyttävät EU:n asettamat ja vuoden 2008 strategiaan sisältyneet päästötavoitteet. Päästökaupan ulkopuolisen sektorin osalta Suomi saattaa pystyä täyttämään päästövähennysvelvoitensa ilman joustokeinojen käyttöä.

Uusiutuvan energian vuoden 2020 tavoite, 38 % osuus loppukulutuksesta laskettuna, voidaan saavuttaa nykytoimenpiteillä. EU:n uusiutuvan energian velvoite liikennesektorille on 10 %, mutta Suomi on kansallisesti päättänyt korkeammasta 20 %:n tavoitteesta vuodelle 2020. Polttonesteiden myyjille on annettu biopolttoaineiden jakelovelvoite, joka pakottaa vuositasolla täyttämään uusiutuvan energian velvoitteet.

Vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa asetettiin vuodelle 2020 energian loppukulutuksen säästötavoitteeksi 37 TWh, jolloin loppukulutus vuonna 2020 olisi 310 TWh. Tavoitetta ei nykytoimilla olla välttämättä täysin saavuttamassa, mikä johtuu pääosin tilastoinnissa tapahtuneista muutoksista. Energiapalveludirektiivin edellyttämä ohjeellinen tavoite tehostaa energiankäyttöä 9 % vuoteen 2016 mennessä tullaan todennäköisesti saavuttamaan.” (Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, taustaraportti 2013, 55)

Päästökaupan ulkopuolisen sektorin vuoden 2020 tavoitteisiin ollaan siis uusimpien laskelmien ja päästöinventarioiden mukaan luultavasti yltämässä. EU:n tasolla ei ole kuitenkaan vielä sovittu vuoden 2020 jälkeisistä sitovista päästötavoitteista. Taustaraportissa (2013, 72) arvioidaan joka tapauksessa, että *pitkänäikävälän 80 prosentin päästövähennystavoitteisiin ei voida nykytoimilla päästä, vaan tavoitteisiin pääseminen vaatisi nykytoimia kunniahimoisemman kehityspolun.*

4.2 Ilmastolain sisällön rajaaminen

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus valmistelee esityksen ja tekee erillisen päätöksen ilmastolain säätämisestä ohjaamaan päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä. Hallitusohjelman jälkeisiä esiselvityksiä ja lausuntoja on valmisteltu tämä rajaus mielessä, vaikka näissä mietinnöissä on toki avoimesti pohdittu erilaisten soveltamisalarajauksen tarpeellisuutta ja vaikutuksia. Keväällä 2013 hallituksen energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä on linjannut, että ilmastolain on tarkoitus olla päästökaupan ulkopuolisia päästöjä koskeva puitelaki. Soveltamisalan rajauksiin olisi tärkeää kiinnittää huomiota erityisesti siksi, että niillä on suuri merkitys lain vaikuttavuuden kannalta.

Ilmastolain sisällön rajaaminen on monimutkainen kysymys, johon vaikuttavat monet eri intressit. Ilmastoasioiden näkökulmasta järkevintä olisi, ettei lain ulkopuolelle rajattaisi mitään päästöjä, sillä tämä toisi kaikki kasvihuonepäästöt saman tarkastelun alle. Kokonaisvaltainen tarkastelu voi muun muassa avata mahdollisuuden tunnistaa eri politiikan sektoreiden kehitettäviä yksityiselle sektorille suunnattuja ristiriitaisia energiatalouden kannustimia (Suomen ilmastopaneeli 2012, 34). Jos tiettyjä sektoreita jätetään ilmastolain tarkastelun ulkopuolelle, on vaarana, että ilmastosäätely pirstaloituu.

Päästökauppasektorin rajaamista ilmastolain ulkopuolelle on kuitenkin ehdotettu perustellusta syystä. Päästökauppaan kuuluvien energiatuotantolaitosten päästöjä ohjataan jo hyvin vahvasti päästökauppadirektiivillä. Vuodesta 2013 alkaen sektoria on koskenut EU:n laajuisen päästökatto, joka pienenee vuosittain 1,74 prosentilla. Jäsenvaltiot eivät voikaan enää juuri säännellä päästökauppaan kuuluvien alojen toimintaa kansallisesti, ja tämä tekisi päästökauppasektorin sisällyttämisen ilmastolakiin osittain tarpeettomaksi. Päästökauppa ei kuitenkaan ole toiminut aivan toivotulla tavalla ilmastopolitiikan kannalta, sillä päästöoikeuksien hinta on jäänyt liian alhaiseksi tehdäkseen ympäristöinvestoinnit kannattaviksi. Oikeustieteissä onkin viime aikoina käyty keskustelua jäsenvaltioiden toimivallasta halutessaan kiristää ilmastopoliittisia toimia myös päästökauppasektorilla (Määttä ym. 2012, 12). Ekroosin ja Warstan (2012, 13) tekemästä kansainvälisestä vertailusta selviää, että muiden maiden kansalliset ilmastolait on säädetty aina kokonaisuutena, vaikka varsinaiset politiikkatoimet kohdistuisivat päästökaupan ulkopuolisiin sektoreihin. Tämä tarkoittanee siis sitä, että päästökauppasektorin päästöjen kehitys otetaan kuitenkin huomioon lakien pitkän aikavälin päästövähennystavoitteissa.

Myös energiatehokkuuden ja uusiutuvien energialähteiden sisällyttäminen ilmastolakiin on monimutkainen kysymys. Energiapolitiikkaa ohjaa ilmastoasioiden lisäksi myös toimintavarmuuteen, energiansaantiturvallisuuteen ja kilpailukykyyn liittyvät periaatteet, eikä ilmastotavoitteita voida sanoa edes energiapolitiikan päätavoitteeksi. Tästä näkökulmasta voisi

siis olla perusteltua jättää energiasääntely muiden hallinnonalojen huolehdittavaksi, jotta energiapolitiikan moninaiset tavoitteet voitaisiin ottaa huomioon yhtäaikaaisesti. Toisaalta voidaan kuitenkin argumentoida, että kaikkien päästöjen takana on myös monenlaisia eri intressejä. Mitään kasvihuonekaasupäästöjä ei tapahdu vain päästöjen ilosta, vaan päästöt liittyvät aina yhteiskunnallisiin toimiin. Ilmastonäkökulmasta olisi järjetöntä rajata ilmastolain ulkopuolelle käytännössä tärkein päästölähde, eli energiasektori.

Ilmastolain soveltamisalan rajauksista voisi tehdä toki kokonaan omankin tutkielman, mutta tämän tutkielman kannalta olennaisinta on huomata, että rajauksilla on suoria vaikutuksia ilmastolain vaikuttavuuteen. Jos jotain sektoria ei oteta sääntelyyn mukaan, jää sektori kokonaistarkastelun ulkopuolelle. Tällainen sisällön rajaaminen veisi ilmastolailta paljon puhuttua pois, sillä ilmastopolitiikalle merkittäviä sektoreita kuitenkin tarkasteltaisiin erikseen. Olisikin toivottavaa, että kaikki ilmastopolitiikalle olennaiset sektorit pystyttäisiin sisällyttämään edes yhteisen pitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden tarkasteluun, vaikka sektorien sääntely jatkossakin hoidettaisiin hallinnonaloittain. Kaikkien eri päästölähteiden yhtäaikaisten tarkastelu lisäisi ilmastopolitiikan läpinäkyvyyttä ja yhtenäisyyttä.

Ilmastolain rajauksista käydyssä keskustelussa voidaan hyvin havaita myös eri toimijoiden intressit. Kukin hallinnonala pitää hyvin hanakasti kiinni toimivalta-alueista, eivätkä ministeriöt halua luovuttaa sääntelykenttäänsä muille. Aineellinen sääntely halutaan edelleen valmistella hallinnonaloittain, jotta asiaan liittyvät muutkin intressit (kuten energiansaantiturvallisuus tai ruoantuotannon jatkuvuus) voitaisiin taata.

4.3 Esiselvitysmallin velvoittamattomuus

4.3.1 Esiselvitysmalli vailla aineellisoikeudellista sisältöä

Ekroosin ja Warstan esiselvityksen lakiluonnos on sisällöltään suomalaiselle lainsäädännölle epätyypillinen, sillä lakiluonnoksesta ei löydy välittömästi yksilöitä ja toiminnanharjoittajia velvoittavia säännöksiä, vaan laki koski vain valtionhallinnon tehtäviä ja järjestäytymistä (Ekroos ja Warsta 2012, 124). Yleisesti kuitenkin ajatellaan, että lakien tarkoitus on säännellä yhteiskunnan toimintaa, ja erityisesti ympäristöoikeuden alalla lait toimivat instrumentteina ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Myös ilmastolain tapauksessa tavoite on selkeä: ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen sen vaikutuksiin. Siksi vailla aineellisoikeudellista sisältöä olevan ilmastolain tarkoitusta voi ollakin vaikea ymmärtää. Esiselvitysmallin oikeudellista velvoittavuutta on kuitenkin helppo lähestyä liian yksipuolisesta näkökulmasta. Jos tarkoituksena on todella tehdä ilmastolaista vain puitelaki, on oletettavaakin, että itse aineellisoikeudellinen sääntely sijoittuu erityislakeihin. Kun ilmastosääntelyä kuitenkin on jo eri sektoreilla, on tärkeää pohtia, mitä lisähyötyä tämä puitelaki toisi nykytilanteeseen. Puitelain sää-

tämisen voidaan katsoa olevan perusteltua, jos se tuo esimerkiksi selkeyttä nykyiseen järjestelmään, tai jos se tehostaa nykyistä sääntelyä.

Esiselvitysmallin velvoittamattomuutta voidaan pitää jokseenkin hämmentävänä, sillä puitelakien käyttö on vielä epätyypillistä suomalaiselle lainsäädännölle. Tässä mielessä kysymys ilmastolain velvoittavuuden kohdalla on kärjistäen siitä, otetaanko ilmastolailla heti käyttöön tiukat aineellisoikeudelliset velvoitteet ns. ilmastokaaren muodossa, vai tehdäänkö ilmastolaista vain menetelmällinen puitelaki, jonka kautta vasta myöhemmin otetaan käyttöön aineellisoikeudellista sisältöä erityislakeihin. Vastakkain ovat siis ”tiukat velvoitteet heti pöytään” ja ”keksitään ja korjataan matkan varrella”. Ehdotettujen päästövähennystavoitteiden toteutuminen edellyttäisi kuitenkin loppupeleissä useita suoraan yksityisten velvollisuuksiin vaikuttavia toimenpiteitä ennemmin tai myöhemmin (Määttä ym. 2012, 12).

Ilmastokaarella aineellisoikeudellinen sääntely otettaisiin heti käyttöön, ja yhdessä paikassa sijaitseva ilmastosääntely toisi ainakin selkeyttä tilanteeseen. Ongelmaksi muodostuisi kuitenkin rajanveto sisällytettävän ja ulkopuolelle jätettävän sisällön välille (Määttä ym. 2012, 7). Eri hallinnonalat tuskin olisivat halukkaita ”luovuttamaan” omaa sääntelyalaansa esimerkiksi ympäristöministeriön käsiteltäväksi, ja selkeyden tavoite vesittyisi heti kun esimerkiksi energiasääntely jätettäisiin ilmastolain ulkopuolelle. Ilmastokaari kohtaisi luultavasti myös kovaa poliittista vastustusta vähintään elinkeinoelämän suunnalta.

Aikanaan kiristyvien toimenpiteiden hyvänä puolena taas olisi kustannustehokkuus, jos velvoittavamman sääntelyn lisääminen ajoitetaan esim. teknologian kehityksen mukaan. Myös toiminnanharjoittajilla olisi enemmän aikaa varautua tiukentuviin vaatimuksiin tekemällä tarvittavia investointeja omaan tahtiin. Puitelakimallilla olisi siis mahdollista saavuttaa joustavuutta ja mukautumiskykyä (Määttä ym. 2012, 6). Ilmastolain päätarkoitus ei olisikaan tiukkojen päästötavoitteiden asettaminen ja ohjauskeinojen valinta, vaan tarkoituksena olisi keinojen vaikuttavuuden arviointi sekä ongelmien havaitseminen ja korjaaminen (Ekroos ja Warsta 2012, 97).

On kyseenalaista, olisiko edes mahdollista kehittää kaikkia sektoreita koskevaa velvoittavamman sääntelyä, kun otetaan huomioon ilmastomuutoksen erityispiirteet. Ilmastomuutoksen hillintä koskee kuitenkin valtionhallintoa, kuntia, teollisuutta, maataloutta, kotitalouksia, vähittäiskauppaa ja niin edespäin. Päästöt johtuvat niin hajapäästöistä kuin pistekuormituksesta, ja siksi tarkemmat ilmastotoimet tulisi harkita sektoreittain. Jo luotettavan ja kattavan tilastotiedon kerääminen voidaan katsoa tässä tilanteessa olevan haasteellista, aineellisesta sääntelystä puhumattakaan (Määttä ym. 2012, 10). Puitelailla voidaan kuitenkin luoda kaikkia sektoreita koskevia menetelmäsäännöksiä ja läpäiseviä tavoitteita.

KV- ja EU-oikeuden kehitysnäkymien valossa vaikuttaa todennäköiseltä, että Suomea sitovista pitkän tähtäimen päästövähennysvelvoitteista tulee varsin tiukkoja. Näin ollen olisi järke-

vämpää hyväksyä nämä tavoitteet ja rakentaa selkeät hallinnolliset puitteet niiden toteuttamiselle ja seurannalle. (Määttä ym. 2012, 6) Pelkkiä menetelmiä koskeva yleinen puitelaki näyttää järkevämmältä myös, koska sen kautta olisi helpompaa vastaanottaa jatkuvasti kehittyvää kansainvälistä sääntelyä. Kansainväliset velvoitteet koskevat monesti myös menetelmällisiä velvoitteita, kuten yleisön osallistumisoikeuksia tai kasvihuonekaasupäästöjen seuranta. Esimerkiksi EU:n seurantajärjestelmäpäätös 280/2004/EY velvoittaa jäsenvaltioita muodostamaan kansallisia ohjelmia, joilla seurataan ilmastotoimenpiteiden vaikutuksia päästöihin ja poistumiin, asetetaan ennusteita lähivuosille ja tehdään suunnitelmia päästövähennystavoitteiden toteuttamiseksi. Menetelmiä koskeva puitelaki olisi oiva paikka sisällyttää tällaiset velvoitteet ja koota niistä yhtenäinen kokonaisuus.

4.3.2 Mitä on oikeudellinen velvoittavuus?

Esiselvitysmallin mukaista ilmastolakia pidetään ”tyhjänä” lakina, sillä siinä ei ole yksityisiä henkilöitä tai toiminnanharjoittajia velvoittavaa aineellisoikeudellista sisältöä. Tämä murtaa käsityksiämme oikeudellisesta sääntelystä ja sen tarkoituksesta. Oikeudellisesta näkökulmasta onkin perusteltua kysyä, onko hahmotellun ilmastolain tyyppinen lainsäädäntö oikeutta lainkaan (Määttä ym. 2012, 11). Sääntelyn käsitteelle on voidaankin antaa useanlaisia sisältöjä, mikä toki vapauttaa sen monenlaisiin käyttötarkoituksiin, mutta määritelmä on hankala analyttisessä mielessä (Tala 2006, 186). Tala (ibid.) käyttää sääntelystä kattavaa määritelmää: ”Säädetty oikeus voidaan muodollisin tunnusmerkein määritellä toimivaltaisen päätöksentekijän säädettyä menettelyä noudattamalla antamiksi kirjallisiksi säännöksiksi, jotka on asianmukaisesti julkaistu ja saatettu voimaan” Talan (2005, 6) mukaan lainsäädännöllä ymmärretään 1) toimivaltaisen päätöksentekijän 2) säädettyä menettelyä noudattamalla 3) kirjallisessa muodossa antamia säännöksiä, jotka on 4) asianmukaisesti julkaistu ja 5) saatettu voimaan. Määritelmä keskittyy lähinnä siihen, *miten* lainsäädäntö on annettu, eikä ilmastolailla ole mitään vaikeuksia istua tähän määritelmään asianmukaisesti säädettynä.

Ohjauskeinojen luokitteluun kuuluu ajatus siitä, että oikeudellinen sääntely on kaikista velvoittavinta ohjailua verrattuna taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen. Taloudellisella ohjauksella tietynlainen käyttäytyminen tehdään kannattavaksi, ja informaatio-ohjauksella pyritään vain antamaan tietoa tietyn käyttäytymisen eduista ja haitoista. Hallinnollis-oikeudellisella ohjauksella ei kuitenkaan anneta vaihtoehtoja yksilöille, vaan sääntelyä on noudatettava. Tämä ei kuitenkaan aina pidä paikkaansa, kuten van der Doelen (1998, 132-134) osoittaa. Jos sääntelyn rikkomisesta seuraa vain vähäinen sanktio, tai ei ollenkaan sanktiota, voidaan muita ohjauskeinoja pitää pakottavamman tuntuisena. Esimerkiksi propaganda tai verotus eivät jätä yksilölle paljoa harkinnanvaraa. Erityisesti ilman sanktiointia lainsäädäntö voi olla muodoltaan vain informatiivista. Kuten Tala (2005, 201) osoittaa: ”Lainsäädännön sisältö voidaan kokonaisuutena ymmärtää määrältään valtavaksi kommunikaatioksi esimer-

kiksi siitä, mikä on kiellettyä, sallittua tai välttämätöntä tiettyjen oikeusvaikutuksien aikaan saamiseksi. Samoin se on informaatiota siitä, mikä on hyväksyttävä tapa organisoida päätöksentekoa ja asioiden käsittelyn menettelytapoja.”

Ilmastolain velvoittamattomuudella on yhteytensä myös ’soft law / hard law’ –keskusteluun. Vihma (2012, 28-31) katsoo, että *soft law* –käsitteen voi määritellä useammalla tapaa. Se voi tarkoittaa esimerkiksi oikeudellisesti velvoittamattomia sopimuksia, joustavia normeja velvoittavan sääntelyn sisällä tai velvoittavaa sääntelyä tarkemmin määritteleviä päätöksiä. Kaikella *soft law* –sääntelyllä on Vihman mukaan omat uniikit piirteensä, mikä tekee niiden luokittelusta tai käsittelystä haastavaa. Ilmastolain puitelakimaisuutta onkin vaikea mahduttaa samaan keskusteluun ympäristöoikeuden joustavien normien ja viranomaisten valmistelemien suosituksen kanssa. Kynnisestä näkökulmasta *soft law* –sääntelyä voidaan pitää poliitikkojen keinona lievittää painetta tehdä vaikealle ongelmalle jotain, mutta positiivisesti katsottuna *soft law* voi toimia asennemuutoksen edistäjänä ja sitä saattaa myöhemmin seurata velvoittavampi sääntely (Vihma 2012, 32). *Soft law* toki toimii itsenäisenäkin ohjauskeinoratkaisuna ilman tarkoitusta siirtyä vähitellen kohti velvoittavampaa sääntelyä. Ilmastolain kohdalla tämä tarkoitusperä on kuitenkin sinällään olennainen, sillä selontekomenettelystä voi hyvin seurata velvoittavaa substanssisääntelyä. Kokonaisvaltaiseen seurantaan ja arviointiin perustuva päätöksenteko on omiaan tekemään myös tulevien ohjauskeinojen käytöstä hyväksyttävämpää.

Vaikka lainsäädäntö on jo sinänsä aina velvoittavaa, on perinteisesti ajateltu, että velvoitteet vaativat tuekseen seuraamuksia sääntelyn rikkomisesta, jotta voidaan varmistaa sääntelyn täysimääräinen noudattaminen. Esimerkkejä sanktioinnista ovat sakot, vankeusrangaistus ja korvausvelvollisuus. Ilman säännöksiä sanktioinnista tuomioistuimet ovat käytännössä kädettömiä, vaikka ne pystyisivätkin osoittamaan tietyn toiminnan tai toimimattomuuden lainvastaiseksi. Ilman sanktiointia emme voikaan olla takuussa siitä, pysyykö valtioneuvosto pitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden linjassa vai ei. Talan (2005, 29) mukaan sanktio on kuitenkin hyvä ymmärtää yleisesti laajempaan epäedullisena seuraamuksena. Monesti säännösten noudattamatta jättämisestä seuraakin toimenpiteen, kuten sopimuksen tai hallintopäätöksen pätemättömyys. Tällainen on kuitenkin tuskin toivottavaa ilmastolain tapauksessa. Vaikka pitkän aikavälin tavoitteisiin ei päästä, lienee kuitenkin parasta, että edes niistä vähistä toimenpiteistä pidetään kiinni. Tala perustelee myös, että usein julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden kannalta jo moite säännösten noudattamatta jättämisestä toimii riittävänä sanktiona. Moitteiden uhka onkin valtioneuvoston kannalta olennaisempi sanktio, sillä hallituksen tavoite on kuitenkin pitää yllä poliittista kannatusta.

Valtionhallinnon sanktiointi perinteisessä mielessä olisi käytännössä melko ongelmallista. Ensimmäinen sanktioinnin kohde olisi vaikea määrittää. Olisiko tavoitteista jääminen kaikkien hallitusten vika vai kenties ilmastotoimia valmistelleiden virkamiesten? Ekroos ja Warsta (2012, 110-111) esittävät, että teoriassa olisi mahdollista asettaa taloudellinen sanktio niille hallin-

nonaloille, joilla päästövähennystavoitteista jäädytään. Sanktio voisi toteutua esimerkiksi vähentämällä hallinnonalan määrärahoja. He toteavat kuitenkin, että tällainenkin mekanismi olisi ongelmallinen, sillä muodollisesti valta politiikkatoimien toteuttamisesta kuuluu eduskunnalle, eikä hallinnonalalla ole kuin aloitteentekijävaltaa. Jos taas sanktiointimenetelmänä käytettäisiin korvausvelvollisuutta, pitäisi ensin määritellä ketkä ovat kokeneet menetyksiä tavoitteista jäämisen seurauksena. Olisi myös vaikea sanoa, mitkä luonnon ilmiöt johtuvat yksiselitteisesti ilmastonmuutoksesta. Tällä hetkellä toimivin sanktiointimenettely tulee EU:n kautta: Euroopan komissio voi aloittaa rikkomusmenettelyn niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole noudattaneet niille asetettuja jäsenyysvelvoitteita (kuten sille asetettuja päästövähennystavoitteita), ja unionin tuomioistuimessa voidaan määrätä huomattaviakin sakkoja jäsenvelvoitteiden rikkomisesta.

4.3.3 Suomalaisen lakijärjestelmän muutos

Sairinen on väitöskirjassaan (2000) tutkinut hallinnon ja sääntelyn muutosta Suomen ympäristöpolitiikassa. Ohjauskeinojen valikoima on selvästi kasvanut vuosikymmenten saatossa, eikä ympäristöä pyritä enää hallitsemaan pelkästään lainsäädännöllisin pakkokeinoin. Ilmastolain voidaan katsoa heijastavan sääntelyn muutokselle ominaisia piirteitä, ja siksi temaa tarkastellaan lähemmin seuraavaksi.

1960-luvulta lähtien länsimaissa on alettu käyttää hallinnollis-oikeudellisia keinoja ympäristövahinkojen vähentämiseksi. Hallinnollis-oikeudelliset menetelmät ovat perustuneet pitkälti standardeihin ja luvanvaraisuuteen, ja lisäksi toiminnanharjoittajien toimia monitoroidaan sekä rikkomuksista määrätään sanktioita. (Sairinen 2000, 18) Hallinnollis-oikeudellinen sääntely on kohdannut kuitenkin paljon kritiikkiä. Ensinnäkin hallinnollis-oikeudellinen ohjaus voi olla taloudellisesti tehotonta, kun yrityksillä ei ole paljoa liikkumavaraa standardien toteutuksessa, eikä sääntely huomioi vaihtelevia tilanteita. Oikeudellinen sääntely ei myöskään kannusta yrityksiä kehittämään uusia innovaatioita, vaan standardit tuottavat niin sanotun staattisen tilan. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus on monien mielestä saavuttanut jo rajansa ympäristö alalla, sillä tiukemmat päästöraajat kohtaavat huomattavan paljon vastustusta niiden investointi-intensiivisyyden vuoksi. Oikeudellinen sääntely ei ole myöskään täysin demokraattisesti legitiimiä, sillä suurilla yrityksillä on usein hyvät mahdollisuudet vaikuttaa sääntelyn sisältöön, kun taas yleisö ja muut intressiryhmät voidaan kokonaan sulkea tosiasiallisen päätöksenteon ulkopuolelle. (Golub 1998, 3-4) Erityisesti näistä syistä on lähtenyt halu etsiä mahdollisuuksia uudistaa ympäristöohjausta.

1990-luvulta lähtien valtionhallinnon käytössä on ollutkin jo paljon laajempi kattaus ohjauskeinoja. Oikeudellisen sääntelyn rinnalle on noussut erityisesti taloudellinen ohjaus ja suunnitteluohjaus. Ympäristöohjauksen piiriin kuuluu myös yritysten ja valtion väliset sopimukset ja yritysten itseohjaus. (Sairinen 2000, 21). Toisaalta tällaisten sääntelyn todellisten vaihtoe-

tojen lisäksi myös oikeudellista ohjailua on pyritty uudistamaan siten, että se olisi toimintatavaltaan ja tuloksellisuudeltaan parempaa, joustavampaa, kevyempää tai kustannuksiltaan halvempaa kuin perinteinen pakkokeinoihin perustuva oikeudellinen sääntely (Tala 2006, 196-202). Uusilla ohjauskeinoilla ja niiden yhdistelmillä on pyritty paikkaamaan perinteisen hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen puutteita. Uusien ohjauskeinojen myötä huomiota on kiinnitetty paljon enemmän ohjauskeinojen sivuvaikutuksiin, ja lisäksi dialogia ja konsultointia intressiryhmien kanssa on pyritty lisäämään (Sairinen 2000, 20). Uusien ohjauskeinojen käytön tavoitteena on (Golub 1998, 6-8): lisätä taloudellista tehokkuutta, vähentää hallinnollista taakkaa, suosia kannustimia rangaistusten sijaan, antaa edellytykset oikeisiin kuluttajavalintoihin, tukeutua konsultointiin vastakkainasettelun sijaan, avata päätöksenteko myös kolmansille osapuolille ja kehittää päätöksenteon legitimitettä. Käytännössä uusien ohjauskeinojen käyttö ja käytön syyt vaihtelevat maittain. Tavoitteet voivat olla ristiriidassa keskenään, ja intressitahot painottavat niitä hyvin erilalla (Sairinen 2000, 22).

Sairinen (2000, 23-25) katsoo, että ympäristöpoliittisen sääntelyn muutoksen taustalla vaikuttaa ainakin kaksi vahvaa käsitettä: deregulaatio ja ekologinen modernisaatio. Käsitteiden takana olevan idean mukaan ohjailun tulisi vaikuttaa mahdollisimman vähän yrityksen kykyyn tehdä itsenäisiä päätöksiä ja voittoa. Sääntelyn ja hallinnoinnin muutoksen myötä ympäristöasioiden läpäisevyys on lisääntynyt ja ohjauskeinopaletti on monipuolistunut. Ympäristöohjaus on konsensushakuisempaa erityisesti suurissa hankkeissa. EU:n toiminnalla on myös ollut merkittäviä vaikutuksia kansalliseen ympäristöohjaukseen. EU on omassa toiminnassaan suosinut uusia ohjauskeinoja, ja siten niiden käyttö on lisääntynyt merkittävästi myös kansallisella tasolla. Uusien ohjauskeinojen käyttö on tutkitusti lisääntynyt Euroopassa ja muualla maailmassa (Jordan ym. 2003, 3-4)

Toisaalta Määttä argumentoi, että olisi väärin väittää joustavien normien tai uusien ohjauskeinojen korvanneen perinteistä hallinnollis-oikeudellista sääntelyä. Niiden käyttö on kyllä määrällisesti kasvanut, mutta kehitys liittyy enemmänkin aikaisemmin sääntelemättömän alueeseen. Kyseessä on monesti myös jo olemassa olevan ohjelma- ja suunnittelutyön oikeudellistaminen (kuten ilmastolain kohdalla). Samalla kuitenkin myös oikeudellisen sääntelyn määrä on jatkanut kasvuaan. (Määttä 2005, 291-296)

Ilmastolain arvioinnin kannalta olennaista on huomata myös arviointitutkimuksen lisääntymisen suunnittelun ja päätöksenteon apuvälineenä. Arviointitutkimus on lisääntynyt voimakkaasti, sillä päätöksentekoa on pyritty perustamaan asiasta saatuun näyttöön (evidence-based policy; Ervasti 2007, 383). Ervasti (2007, 383-384) esittää arviointitutkimuksen suosiolle neljä syytä: ”1) uudessa tulohajautusjärjestelmässä arviointitiedon merkitys on kasvanut, 2) hallinto on kansainvälistynyt ja sitä kautta on syntynyt kansainvälisiä sidoksia, joiden kautta Suomi on velvoittautunut aiempaa laajempaan arviointitutkimuksen hyväksikäyttöön, 3) päätöksentekijät ovat aikaisempaa kiinnostuneempia arviointitiedon hyväksikäytöstä politiikan ja

hallinnon avoimuuden lisääntyessä ja median merkityksen kasvaessa, 4) yhteiskuntatieteet ovat professionalisoituneet, hallinto ja politiikka tieteellistyneet sekä asiantuntijavalta kasvanut. Suomalaisessa hallinnossa vaaditaan yhä enemmän tietoja toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Tällä hetkellä esimerkiksi tuottavuusohjelma ja tulosohjaus edellyttävät runsaasti arviointitietoa toiminnasta.” Arvioinnin tulokset ovat tärkeitä tietysti yleisön hyväksynnän saavuttamisen vuoksi, mutta arvioinnit ovat tärkeitä myös, koska ohjauskeinojen käyttöä valmistelevat viranomaiset kaipaavat tällaista informaatiota tuekseen erityisesti uusien ohjauskeinojen käytön yhteydessä (Sairinen 2000, 262-263).

4.4 Suunnitteluohjaus ilmastolaissa

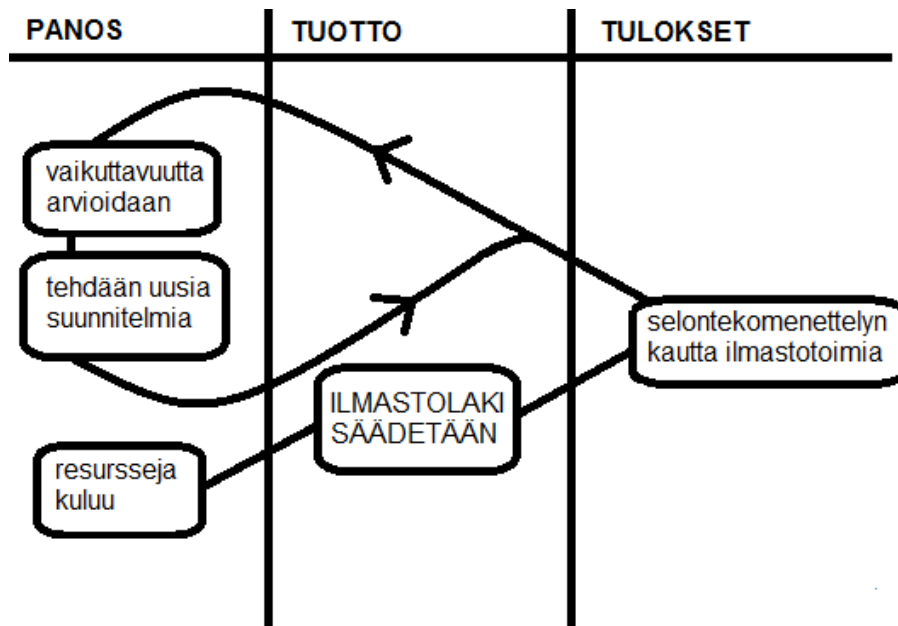
Toisessa luvussa esiteltiin muutamia tapoja luokitella ohjauskeinoja. Vedung (1998, 21-53) käyttää ohjauskeinojen kolmijakoa hallinnollis-oikeudelliseen ohjaukseen, taloudelliseen ohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Sairinen (2000) taas lisää näiden kolmen lisäksi luokitteluun uudempiä ohjauskeinoja: suunnitteluohjauksen, yhteissääntelyn ja itsesääntelyn. Ilmastolain asettaminen osaksi näitä luokitteluita on kuitenkin haasteellinen tehtävä.

Ilmastolaissa on hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen piirteitä siinä mielessä, että kyse on lailla tapahtuvasta ohjauksesta. Tälle ohjauskeinoluokalle olisi kuitenkin ominaista pakkokeinojen käyttö, kun taas ilmastolaki tuskin velvoittaisi muuhun kuin seurannan ja arvioinnin järjestämiseen. Lailla ei asetettaisi yksilöiden tai toiminnanharjoittajien oikeuksiin tai vapauksiin vaikuttavia säännöksiä, vaan lailla ohjattaisiin vain hallinnon toimintaa ja järjestäytymistä. Ilmastolaissa on vahvempia informaatio-ohjauksen piirteitä, sillä eri päästölähteiden yhtenäisen tarkastelun avulla tuotettaisiin kattavampaa tietoa päästölähteistä ja käytettyjen ohjauskeinojen vaikuttavuudesta. Lisäksi ilmastopaneeli tuottaa informaatiota hallinnon, julkisen keskustelun ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Ilmastolailla ei kuitenkaan pyrittäisi informaatio-ohjaukselle perinteiseen tapaan muokkaamaan yritysten tai kuluttajien mielipiteitä tai käyttäytymistä, vaan tieto kohdistettaisiin lähinnä päätöksentekijöille. Pelkäsi informaatio-ohjaukseksi leimaaminen vähätelisi myös ilmastolain mukaisiin arviointeihin ja suunnitelmiin liittyviä näkökulmia.

Parhaiten ilmastolain mukainen menettely sopiikin suunnitteluohjauksen luokitelmaan. Suunnitteluohjauksessa veloitetaan tekemään toimintaa ohjaavia suunnitelmia siten, että ympäristövahingot voidaan minimoida (Sairinen 2000, 37), ja ilmastolain mukainen kasvihuonekaasujen raportointi, edellisten ilmastotoimien arviointi ja tulevien hallinnollisten toimien suunnittelu sopii hyvin tähän kuvaukseen. Täysin ongelmaton tämäkään luokittelu ei kuitenkaan ole. Suunnitteluohjauksella tarkoitetaan yleensä esimerkiksi kaavoitusta, ympäristövaikutusten arviointia tai luonnonvarojen käytön suunnittelua. Suunnittelu yleensä johtaa siis johonkin

konkreettiseen, kuten asemakaavaan, ympäristöluvan lupaehtojen muokkaamiseen tai vaikka suojelualueen perustamiseen.

Sen sijaan ilmastolain mukaisessa selontekomenettelyssä nämä ohjauskeinojen käytön prosessin tavanomaiset rajat ovat hieman monimutkaisemmat. Uusien ilmastotoimien käyttöönotto voitaisiin perustellusti katsoa olevan selontekomenettelyn tulos, eikä tuotto. Selontekomenettelyn kautta käyttöönotetuilla ohjauskeinoilla voidaan erikseen tarkasteltuina taas katsoa olevan omat tuloksensa.



Kuvio 4.1 Ilmastolain mukainen suunnitteluohjaus prosessikuviossa

Ilmastolaissa on piirteitä monesta ohjauskeino-luokasta, eikä tarkoituksenmukaista olekaan jumittaa sovittamaan ilmastolakia johonkin tiettyyn raamiin. Suurimman hyödyn voi saada tarkastelemalla, mitä eri ohjauskeinojen piirteitä ilmastolaista löytyy. Sitoutumattomampi lähestymistapa helpottaa erittelemään ilmastolakia ohjauskeinona, ja vertailulla voi kuitenkin huomata, mitä erityispiirteitä ilmastolaista löytyy.

Ilmastolain suunnitteluohjaus muistuttaa hieman myös tiettyjä hallintajärjestelmiä (*management system*), joista esimerkkeinä voivat toimia muun muassa liikkumisen ohjaus (*mobility management*) ja energian kulutuksen ohjaus (*energy demand management*). Liikkumisen ohjauksessa pyritään vähentämään autoilua esimerkiksi tiedottamalla ja markkinoimalla viisaista liikkumismahdollisuuksista, sekä kehittämällä ja koordinoimalla viisaan liikkumisen palveluita. Liikkumisen ohjaus on osa muita liikennepolitiikan keinoja, kuten infrastruktuurin suunnittelua ja palveluiden tarjoamista. Ohjaus on julkisen vallan vastuulla, mutta muun muassa työnantajien ja koulujen projekteilla ja strategioilla voi olla iso merkitys. (kts. esim. Motiva.fi > liikenne > viisaan liikkumisen edistäminen) Energian kulutuksen ohjauksessa pyritään myös erilaisia ohjauskeinoja käyttäen tehostamaan kuluttajien energiatehokkuustoimenpiteitä ja ta-

soittaa sähkönkäytön vuorokautisia ruuhka-aikoja. Keinovalikoimaan tässäkin tapauksessa kuuluu pääasiassa informaatio-ohjaus ja taloudellinen ohjaus. Tällaiset erilaiset hallintajärjestelmät ovat hyviä esimerkkejä kokonaisvaltaisista pyrkimyksistä hallita jotain moniulotteista ongelmaa. Monipuolisten keinovalikoimien vuoksi niitä on myös vaikea istuttaa mihinkään tiettyyn ohjauskeinoiluokitteluun. Nämä hallintajärjestelmät ovat monesti vaikuttavia, ja niillä saadaan hyviä tuloksia aikaiseksi, mutta niitä harvoin on kirjattu lakiin. Seuraavassa alaluvussa pohditaan, mitä hyötyä suunnitteluinstrumentin oikeudellistamisesta voi olla.

4.5 Suunnitteluinstrumentin oikeudellistaminen

4.5.1 Miksi suunnitteluinstrumentti pitäisi oikeudellistaa?

Ilmastolaissa ehdotetaan säänneltäväksi selontekomenettelystä. Sen mukaan valtioneuvostolla olisi velvollisuus antaa eduskunnan tarkasteltavaksi selonteko, jossa esitellään hallituskauden kestävä ilmastopoliittinen strategia, pidemmän aikavälin päästökehitysarvio ja ilmastotoimenpideohjelmiä. Vastaavia strategioita tehdään nykyäänkin, mutta suunnittelun oikeudellistamisen on esitetty olevan ilmastolain yksi merkittävimmistä lisäarvoista. On silti tarpeellista pohdita, miksi menettelyn kirjaaminen lakiin on ylipäättänsä tarpeellista.

Kuten luvussa 2 jo todettiin, suunnittelussa on kyse astetta aikaisemmasta prosessin vaiheesta kuin monien muiden ohjauskeinojen käytön kohdalla. Suunnitellessa vasta pohditaan, mitä ohjauskeinoja tulisi käyttää. Kun suunnittelu oikeudellistetaan, on kyseessä siis *menettelysääntely*. Menettelysäännökset ovat yleisiä ympäristöoikeudessa, ja onhan yleensä olennaista päästä takuuseen siitä, että asioista tehdään päätöksiä oikeudenmukaisesti. Menettelysäännösten tarkoituksena on monesti taata asiakirjajulkisuus, osallistumisoikeus ja valitusoikeus. Vaikka tällaisia säännöksiä saatetaan lisätä myös ilmastolakiin, eivät tällaiset menettelyn oikeudenmukaisuuteen liittyvät syyt liene kuitenkaan päätarkoitus ilmastolain menettelysäännöksille.

Haastateltavien mukaan tärkein muutos on se, että ilmastopoliittisten arvioiden ja toimenpideohjelmien tekeminen ei ole enää poliittisesta tahdosta kiinni. Nykyisten energia- ja ilmastostrategioiden laatiminen on käytännössä perustunut valtioneuvoston hyvään tahtoon, ja niiden laatimista olisi voitu lykätä tai ne olisi voitu kokonaan lakkauttaa. Valtionhallinnon on jatkuvasti tehtävä töitä hillitäkseen erilaisia (keskenään ristiriitaisia) yhteiskunnallisia ongelmia, ja monien ongelmien vaikutukset voivat olla välittömämpiä kuin ilmastonmuutoksen. Valtion budjetti on tietysti rajallinen, joten asioita on priorisoitava. Lisäksi EU:n yksipuolinen lisäsääntely ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi kohtaa paljon vastustusta elinkeinoelämän suunnalta. Näistä syistä onkin tärkeää, että ilmastonmuutosta koskeva päätöksenteko oikeudellistetaan. Ekroos ja Warsta (2012, 93) toteavatkin, että oikeudellinen sääntely on tarpeellista

toiminnan *ennustettavuuden* vuoksi. Ongelmana selonteissa on kuitenkin se, että selontekojen sisältö ja vaikuttavuus olisi edelleen poliittisesti päätettävissä, sillä, kuten edellä on todettu, tavoitteista jääminen ei aiheuttaisi sanktioita valtioneuvostolle.

Lisäksi suunnittelun oikeudellistaminen mahdollistaa viranomaisten ilmastotoimien uudelleenorganisoinnin ja kokoamisen yhteen. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n nojalla ministeriöiden toimialasta tai ministeriöiden välisestä työnjaosta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Ilmastoasioiden hallintaa kannattaa selkiyttää, jotta kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpano olisi mahdollista, ja jotta ilmastoasiat pystyttäisiin hoitamaan yhtenäisemmin ja siten tehokkaammin.

Oikeudellisesta näkökulmasta laintasoinen sääntely ei kuitenkaan ole tarpeellista, vaan ilmastolain sisällön puolesta myös esimerkiksi asetuksetasoinen sääntely olisi riittävää. Esiselvitysmallin kohdalla laintasoista sääntelyä tulisi käyttää vain, jos ilmastolailla säädettäisiin eduskunnan tai kuntien tehtävistä. (Tuori 2012, 4) Laintasoisen sääntelyn käyttö on tietysti mahdollista myös muissa kuin pakollisissa tilanteissa. Tuori (2012, 5-6) katsoo, että lainsäädäntöä voidaan käyttää myös kulttuurillisen muutoksen käynnistämiseksi ja vauhdittamiseksi, ja ettei kaikkia ilmastolain tehtäviä voitaisi saavuttaa asetuksen tasoisella sääntelyllä. Ilmastolain symbolifunktiota tarkastellaan lisää seuraavassa luvussa.

Suunnitteluohjauksen oikeudellistamista vastaan voi esittää kuitenkin ainakin kaksi argumenttia. Ensinnäkin ilmastosääntelyä alkaa olla jo melko runsaasti, ja sääntelyä löytyy niin kansainväliseltä, alueelliselta kuin kansalliseltakin tasolta, ja soveltamistilanteessa tämä kokonaisuus tulee olla hallussa. Ilmastosääntelystä saattaa muodostua monimutkainen ja tehoton kokonaisuus, josta on vaikea saada selkoa (Kulovesi 2010, 420). On kyseenalaista, toisiko ”tyhjä” ilmastolaki mitään selkeyttä tähän tilanteeseen, vai lisäisikö se vain julistuksenomaisen ilmastosääntelyn määrää. Toiseksi, erilaisten puitelakien säätäminen on alkanut yleistyä, eikä niiden suhde kansalaisten oikeusturvaan ole selkeä (Laitinen 2005, 78). Puitelait mahdollistavat viranomaisten nopean reagoinnin muuttuviin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin tilanteisiin, mutta tämä heikentää sääntelyn ennustettavuutta (ibid.).

4.5.2 Ilmastolain yhteensovittaminen ja linkittäminen muuhun lainsäädäntöön

Vertailua muihin oikeudellistettuihin suunnitteluinstrumentteihin

Ilmastolailla asetetaan *menettelysäännöksiä* ilmastotoimien raportoinnista, arvioinnista ja suunnittelusta. Tällaiset menettelysäännökset ovat varsin yleisiä ympäristöoikeuden puolella, esim. kaavoitus-, jätesuunnitelma-, ympäristölupa- ja ympäristövaikutusten arviointimenette-

ly. Seuraavassa vertaillaan selontekomenettelyä näihin muihin ympäristöpuolen menettelyihin.

Ympäristösuojelulalla (86/2000, YSL) säädetään ympäristölupamenettelystä ja lailla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVAL) säädetään YVA-menettelystä. Kyseiset menettelyt ja selontekomenettely viistoaisivat sinällään toisiaan, sillä kaikissa säädetään arviointi- ja raportointivelvoitteesta. Hanketta koskevassa lupapäätöksessä tulee YVAL 13.2 §:n mukaan käydä ilmi, miten YVA-selostus on otettu huomioon lupapäätöksessä. Ympäristölupaa taas ei saa myöntää YSL 42 §:n mukaan, jos toiminta aiheuttaa merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. YVA- ja ympäristölupamenettelyn tuloksilla on siis selkeä merkitys oikeudellisesti: lupaa tarvitsevaa toimintaa ei voi aloittaa, jos siitä aiheutuu merkittävää ympäristön pilaantumista. Nämä arviointimenettelyt on siis ollut järkevää oikeudellistaa, koska niiden avulla voidaan varmistaa ympäristön pilaamiskiellon toteutuminen. Ympäristön pilaamiskiellolla on siis myös suoria oikeusvaikutuksia toiminnanharjoittajille.

Maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999, MRL) säädetään kaavoituksesta. Kaavoitus on viranomaisten väline suunnitella ja ohjata maankäyttöä, niin että on mahdollista saavuttaa laissa mainitut maankäytön tavoitteet. Laissa ei aseteta kaavoituksen kohdalla velvoitteita yksityisille tai toiminnanharjoittajille, mutta kaavoilla on suoria oikeusvaikutuksia heille. MRL 58 §:n mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa, ja asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetuille muiden alueiden käytölle.

Sen sijaan esiselvitysmallin mukaisen ilmastolain selontekomenettelyn tuloksilla *ei* olisi vastaavaa oikeudellista merkitystä kuin edellä mainituilla menettelyillä. Vaikka ilmastotoimien arvioinnin ja raportoinnin kautta ilmenisi, että esimerkiksi tietystä toiminnasta aiheutuu merkittäviä kasvihuonekaasupäästöjä, eivät tulokset estäisi ketään toimimasta edelleen haluamallaan tavalla. Esiselvitysmallin mukaisen selontekomenettelyn oikeusvaikutukset olisivat siis todella monen mutkan takana. Selontekomenettelyä voikin ehkä parhaiten verrata jätelain (646/2011) mukaiseen valtakunnalliseen jätesuunnitelmaan. Jätelain 10 luvussa säädetään ympäristöministeriön velvollisuudesta valmistella valtakunnallinen jätesuunnitelma, jossa esitetään jätehuollon tavoitteet ja toimet niiden saavuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan tulee liittää arvio toimien vaikuttavuudesta. Kuten selontekomenettelyllä, myöskään jätesuunnitelmalta ei ole suoria oikeusvaikutuksia yksilöille, vaan kyseessä on viranomaisia koskeva menettelysäännös. Erona on kuitenkin se, että jätelaista toki löytyy paljon muuta velvoittavaa aineellisoikeudellista sisältöä, ja jätesuunnitelma toimii vain lain tukena.

Mitä edes olisivat nämä oikeudelliset velvoitteet, rajoitteet tai oikeudet, joita ilmastolailla tulisi sitten asettaa? Ilmastolain kohdalla on hyvin selkeää, että varsinaiset toimenpiteet toteutetaan sektoreittain, joten oikeusvaikutukset syntyvät vasta tätä kautta. Olisi absurdia luvanvaraistaa kasvihuonekaasupäästöt, kun niitä aiheutuu käytännössä kaikesta toiminnastamme. Kuten YVA-selostuksen huomioiminen, myös ilmastoarvioiden huomioiminen muussa pää-

töksenteossa, olisi kuitenkin varsin relevanttia, sillä tämä lisäisi huomattavasti ilmastolain vaikuttavuutta.

Ilmastolain linkittäminen muuhun lainsäädäntöön

Jatkovalmistelussa on vielä tarkasteltava ilmastolain yhteensopivuus muuhun lainsäädäntöön. Yhteensopivuus tulisi varmistaa erityisesti muiden suunnittelu-, seuranta-, raportointi- ja arviointijärjestelmien kanssa. Tämä vähentäisi tietysti tulkintaongelmien syntymistä, mutta järjestelmien kokoaminen ja yhtenäistäminen minimoisi ilmastolaista syntyvän lisäntöyden määrää ja mahdollistaisi siten kustannustehokkaamman toiminnan (Määttä ym. 2012, 7). Ilmastolain istuttaminen jo valmiiseen lainsäädäntökehikkoon on kuitenkin haasteellinen ja aikaa vievä prosessi. Ongelmia tuottaa erityisesti se, että ilmastosääntelyä on jo olemassa, ja sääntely on jakaantunut eri hallinnonaloille. Suhde muuhun lainsäädäntöön ei ole kuitenkaan aivan niin ongelmallinen, jos laki sisältää vain tavoitteeseen tähtäävän suunnittelujärjestelmän (Määttä ym. 2012, 7). Tällöin ilmastolaki ei juuri olisi päällekkäinen substanssilainsäädännön kanssa, vaan se korvaisi lähinnä lailla sääntelemätöntä toimintaa, eli energia- ja ilmastostrategiamenttelyä.

On olennaista huomata, että puitelakityyppisen ilmastolain suora vaikuttavuus kohdistuisi vain viranomaistoiminnan kehittämiseen. Puitelain tosiasialliset vaikutukset syntyisivät vasta, kun se linkitettäisiin vahvasti varsinaisiin substanssilakeihin (Määttä ym. 2012, 7-8). Vahvalla linkittämisellä tarkoitetaan, että muuhun relevanttiin lainsäädäntöön kirjataan säädöksiä ilmastolain tavoitteiden huomioimisesta kyseisen lain menetelmissä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ei tällä hetkellä ole säädöksiä siitä, että lupaharkinnassa tulisi ottaa ilmastonäkökulmia huomioon. Sama koskee ympäristövaikutusten arviointia, sillä valtioneuvoston asetuksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ei veloiteta toiminnanharjoittajia selostamaan hankkeensa ilmastovaikutuksista. Puitelakimallisen ilmastolain varsinainen vaikuttavuus syntyisikin siitä, että ilmastolain tavoitteet huomioitaisiin myös muussa ympäristölainsäädännössä.

Tässä vaiheessa voimme pitää vahvoja linkityksiä useasta syystä vasta idealistisena tavoitteena. Kuten sanottua, ympäristölainsäädännön läpikäyminen ja muuttaminen on ensinnäkin hyvin aikaa vievä prosessi. Lisäksi elinkeinoelämän on helpompi hyväksyä ns. ”tyhjä” puitelaki, mutta asia on toinen, kun pyritään tekemään lainsäädäntöön muutoksia, jolla olisi todellisia vaikutuksia heidän mahdollisuuksiin saada esimerkiksi ympäristölupa toiminnalleen. On siis todennäköistä, että vahvat linkitykset kohtaisivat melkoista vastustusta. Voidaan kuitenkin väittää, että esiselvitysmallin mukainenkin ilmastolaki antaisi paremmat edellytykset tehdä tällainen vaativa lainsäädäntöuudistus edes myöhemmin, sillä uudistus voisi hyvin kuulua valtioneuvoston selontekomenettelyn toimenpidelistalle.

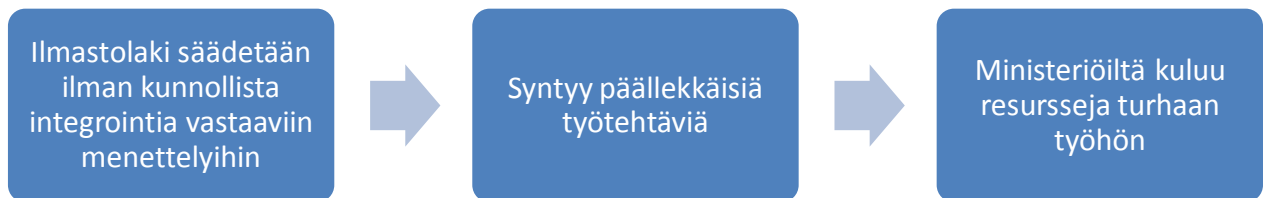
5. Ilmastolaissa käytettävät instrumentit

Ekroosin ja Warstan esiselvityksessä on hahmoteltu ilmastolakiluonnos, jossa käytetään ohjauskeinona valtioneuvoston selontekomenettelyn kautta suoritettavaa ilmastotoimien vaikuttavuuden arviointia ja tulevien ilmastotoimien suunnittelua. Tämä pohjautuu pitkälti suunnittelu- ja informaatio-ohjaukseen. Tässä luvussa analysoidaan ilmastolain vaikuttavuutta ja tarpeellisuutta tämän ohjailun valossa. Aineistona on käytetty sidosryhmien haastattelumateriaalia ja asiantuntijoiden lausuntoja. Analyysissä tuodaan esille asiantuntijoiden laaja skaala argumentteja ilmastolain toimivuudesta. Argumenttianalyysi näkyy erityisesti interventioteorioiden muodossa, kun toimijoiden erilaisia näkemyksiä ohjauskeinon seurauksista on muodostettu eräänlaisiksi tapahtumaketjuiksi. Tässä luvussa palataan myös 2. luvussa esiteltyihin teorioihin informaatio-ohjauksen toimivuudesta.

5.1 Selontekomenettely

5.1.1 Haasteet

Lisätyötä ministeriöille



Kuvio 5.1 Interventioteorია ilmastolain aiheuttamasta lisätyöstä

Ministeriöt ovat huolissaan ilmastolaista koituvasta lisätyön määrästä. Resursseja kuluisi seurantaraporttien tekemiseen, arviointityöhön ja tarvittavien ohjauskeinojen valmisteluun. Myös esimerkiksi eduskunnalta ja ilmastopaneelilta kuluu resursseja selontekojen arviointiin. Huoli lisätyöstä liittyy erityisesti päällekkäisten toimien kasaantumiseen. Suomessa on jo käytössä ilmasto- ja energiastrategiat, ja raportointia on täytynyt tehdä myös erinäisistä EU:n velvoitteista johtuen. Jos ilmastolain selontekomenettelyä ei saada integroitua onnistuneesti aikaisempiin menettelyihin, aiheuttaa ilmastolaki hallinnollista taakkaa. Myös Määttä ym. (2012, 7) ja Suomen ilmastopaneeli (2012, 32) ovat todenneet, että ilmastolain jatkovalmistelussa on vielä arvioitava eri lakien mukaisten suunnittelu-, seuranta-, raportointi- ja arviointijärjestelmien yhteensopivuutta erityisesti kustannustehokkuuden näkökulmasta. Hallinnolliset resurs-

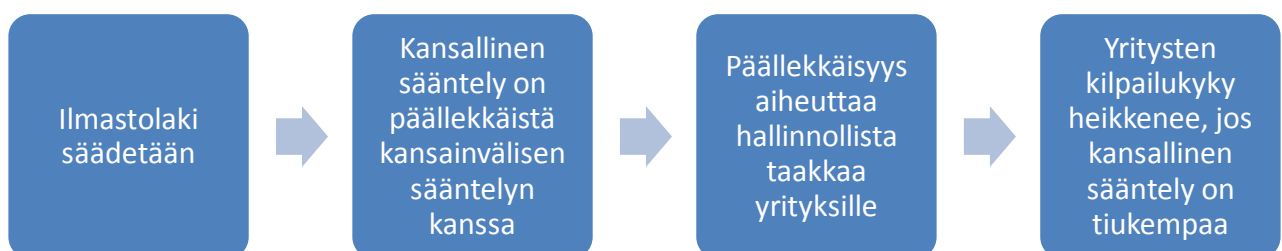
sit tulisi kuitenkin käyttää itse ilmastonmuutoksen hillintään, ei turhaan byrokraatiaan. Jos ilmastolaki pystytään integroimaan aikaisempaan lainsäädäntökehykseen ja raportointivelvollisuuksiin onnistuneesti, voi ministeriöiden työmäärä jopa vähentyä.

”Strategian kohdalla seuranta on ollut vähän väljempää. Jokainen on itse saanut päättää, kuinka usein ja miten tarkkaan seurataan niitä toimenpiteitä. Meillä ei kyllä ole ollut [selonteon mukaisen seurannan] osalta huolta, koska me olemme yksi niistä ministeriöistä, joka tuottaa vuosittain tällaisen ilmastopolitiikan seurantaraportin. Siinä mielessä olemme aika huolettu oman sektorin osalta. Tuskin siitä sinänsä lisätyötä olisi odotettavissa, mutta joillain sektoreilla se voi olla kovakin paikka.” Saara Jääskeläinen (LVM)

”Hallintoa ohjaavan suunnittelu- ja seurantajärjestelmän kohdalla tulee välttää päällekkäisyyden vaaraa. Mutta seurannan suhteen voidaan antaa [ilmastolaille] roolia, varsinkin jos se tuottaa sen, mikä meillä on järjestämättä. Mehän raportoimme ilmastopimuksille, Kioton pöytäkirjasta erikseen ja EU:n ilmastotoimista erikseen, ja siten tietysti eri yhteyksissä eduskuntaan. Jos päästäisiin yhdistämään nämä seurannat - numerot ja toimenpiteethän niissä on aina takana - se säästäisi kovasti. Nämä eivät ole edes laitosten virastojen asia, vaan se on ministeriöiden asia, koska politiikkatoimien raportointi ja arviointi kuuluu ministeriöille. (--) Raportointi ei kuitenkaan ole ministeriöiden ensisijainen tehtävä, vaan sitä voisi vähentää.” Veikko Marttila (MMM)

Lisätyötä pelätään koituvan myös kunnille. Ilmastonmuutoksen hillintä ja erityisesti siihen sopeutuminen ovat kuntien asioita mitä suuremmassa määrin. Kunnat vastaavat osaltaan alueiden käytöstä, kaikki ilmaston muutosta aiheuttava ihmisen toiminta tapahtuu kuntien alueella, ja toisaalta nimenomaan kunnat joutuvat kärsimään ilmastonmuutoksen mahdollisista vaikutuksista. Kuntaliiton mukaan kunnille ei missään nimessä saa antaa lisätehtäviä ilman niihin tarvittavia lisäresursseja, sillä kuntien budjetit ovat muutenkin jo erittäin tiukoilla. Kuntaliiton mukaan kuntia tulisi kuitenkin muilla keinoilla kannustaa ja tukea ilmastoystävällisiin toimiin, sillä kuntien ilmastotoimet ovat edellä mainituista syistä tärkeitä.

Päällekkäistä ilmastosääntelyä



Kuvio 5.2 Interventiot teoria päällekkäisen sääntelyn aiheuttamista haasteista yrityksille

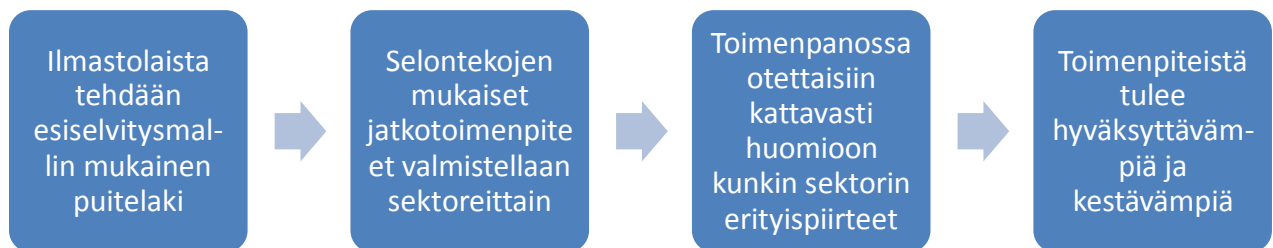
Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan nykytilanteessa ei ole mitään vikaa, ja sen vuoksi sääntelyä ei tarvitse lisätä. EK:n mukaan EU:n asettamiin vuoden 2020 tavoitteisiin ollaan pääsemässä, ja ilmastoasiat ovat muutenkin jo hyvin säännelty. Uhkakuvana on, että yritysten kilpailukyky heikkenee, jos Suomessa on tiukemman päästötavoitteet kuin muualla maailmassa

Nykyinen sääntely on pitkälti lähtöisin EU:n direktiiveistä ja tavoitteista. Kansallisen ilmas- tosääntelyn kehittäminen ei kuitenkaan olisi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, sillä jäsenvaltiot saavat itse päättää keinot, joilla direktiivien sisältö täytäntöön- ja toimeenpannaan. Implementointi voisikin avautua paremmin ilmastolain ja selontekomenettelyn kautta, kun sille olisi luotu oma kanava. Raportointia tulee kuitenkin suorittaa kansainväliselle ja EU:n tasolle, ja lienee kustannustehokkaampaa tehdä arviointityö useammalle taholle keskitetysti. Kansainvä- lisen ilmastosääntelyn jatkuvasti lisääntyessä tällaiselle selontekomenettelylle voi joka tapa- uksessa myöhemmin olla tarvetta.

Vuoden 2013 energia- ja ilmastostrategian taustaraportissa (2013, 55) on arvioitu, että nykyis- ten energia- ja ilmastostrategioiden mukaisilla toimilla ollaan pääsemässä EU:n asettamiin vuoden 2020 päästövähennyksiin päästökaupan ulkopuolisella sektorilla. Kuitenkin taustara- portista (2013, 72) selviää myös, että 80 prosentin päästövähennyksien saavuttamiseksi vaadi- taan kunnianhimoisempi ote politiikkatoimiin. On selvää, etteivät vaarallisen ilmastonmuu- toksen estämisen edellyttämät merkittävät päästöleikkaukset eikä siirtymä vähähiiliseen yh- teiskuntaan tapahdu itsestään (Määttä ym. 2012, 3). Olisi siis harhaanjohtavaa sanoa, että ny- kytoimet riittävät ratkaisemaan ilmasto-ongelmamme.

Nykyisin suunnittelutyötä tehdään kansallisten energia- ja ilmastostrategioiden muodossa. Ongelmana strategioissa on kuitenkin ollut se, että niitä on tehty ns. hyvästä tahdosta, sillä niiden tekemiselle ei ole ollut mitään oikeudellista velvoitetta. Selonteot olisivat tästä näkö- kulmasta pitkäjänteisempiä ja ennustettavampia, ja tämä olisikin iso lisäarvo nykytilantee- seen. Suomen ilmastopaneeli (2012) huomauttaa, että strategiat eivät ole erityisen toimivia, sillä niiden sääntelykeinot eivät ole jäsenyntyneitä esimerkiksi tavoitteiden suhteen. Hallituskau- sittain vaihteleva ilmastopolitiikka ei myöskään kannusta vähähiilisiin investointeihin ja inno- vaatioihin (Määttä ym. 2012, 3)

Jatkotoimenpiteiden valmistelu sektoreittain



Kuvio 5.3 Interventiot teoria sektorien erityispiirteiden huomioimisesta

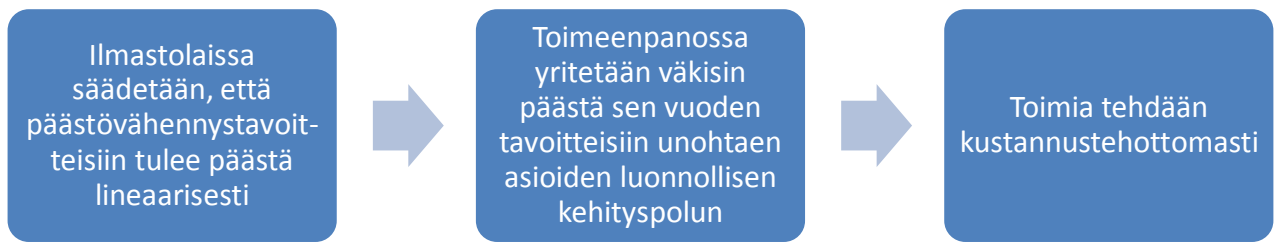
Ministeriöiden edustajat pitivät haastatteluissa tärkeänä sitä, että eri sektorien toiminnalle ominaiset muut intressit otetaan huomioon jatkossakin ilmastotoimia suunniteltaessa. Esimerkiksi energiasektorin on otettava ympäristönäkökulmien lisäksi huomioon kilpailukyvyn turvaaminen, energian toimittamisen varmistaminen ja pitkän ajan saatavuuden takaaminen. Energian käyttö ja tuotanto tarjoavat myös työpaikkoja sekä uusia teknologian vientimahdollisuuksia (Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, taustaraportti, 2013). Esiselvityksen lakiehdotuksessa aineellinen sääntely valmisteltaisiin kuitenkin edelleenkin sektoreittain ministeriöissä, joten asia ei varsinaisesti ole ongelmallinen. Sektoreittain voidaankin varmistaa paras asiantuntemus kyseisen alan haasteista ja toimivista ohjauskeinoista. Näin ollen toimenpiteistä voidaan tehdä hyväksyttävämpiä ja kestävämpiä.

Liika sektoreiden eriytyminen ei kuitenkaan voi olla toivottavaa, sillä se voi johtaa päällekkäisten toimien syntymiseen. Suomen ilmastopaneelin (2012, 31) mukaan toimenpideohjelmien sektorikohtaisuuden ongelmana on, että ne eivät välttämättä noudata kustannustehokkuuden periaatetta, mutta niiden voima on hallinnollinen selkeys toimeenpanossa. Sektorikohtaisuuden puutteita voidaan ilmastopaneelin mukaan korjata valtioneuvoston koordinoinnilla. Selontekomenettely onkin omiaan parantamaan ilmasto-ongelmien tarkastelun kokonaisvaltaisuutta. Ohjauksen keskittämisen hyötynä on päällekkäisen työn välttäminen ja ymmärtämisen lisääntyminen. Lisäksi selontekomenettely edistää ilmastoasioiden läpäisevyyttä eri sektoreilla, ja olisi suuri saavutus saada ilmastoasiat integroitua osaksi normaalia päätöksentekoa. Yhdessä osoitteessa sijaitseva sääntely helpottaisi kattavan ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä (Ekroos ja Warsta 2012, 129). Haastateltavien mielestä ilmastolaki auttaisi selvittämään myös toimivallan ja vastuun jakoa ilmastoasioissa.

Eräitä haastateltavia mietitytti, tuleeko ilmastolaista kuitenkin vain ympäristöministeriön laki. Ilmastoasioihin liittyy monia muitakin intressejä, ja ilmastolaissa huomioitaisiin vain yksi näkökulma, eli ilmasto. Jopa kestävän kehityksen käsitteessä on huomioitu sekä ympäristö, talous että yhteiskuntakin, joten miksi ilmastolakiin kirjattaisiin vain ympäristötavoitteita?

”On se mikä vain ympäristö, vesien suojelua tai luonnon monimuotoisuutta, maatalousympäristöä tai energiaa, pitää löytää sellaisia monihyötykeinoja, joilla parhaalla mahdollisella tavalla kombinoidaan näitä ympäristöllisiä tavoitteita, ja katsotaan, että tällaisella keinolla saavutetaankin yhtä. Me tiedetään, että maatalouden puolella on vesiensuojelutoimilla saavutettu myöskin ilmastohyötyä pitkältä ajalta. Ja juuri ne [monihyötykeinot] pitäisi pystyä priorisoimaan. Jos ilmastolain seurantajärjestelmä pystyy sitä hoitamaan, ettei siinä katsottaisi vaan ilmastollisia tavoitteita, vaan myös mikä muu on tuottanut sitä yhteistä hyvää. Se voisi seurantaosuudessa olla ihan hyödyksi.” Veikko Marttila (MMM)

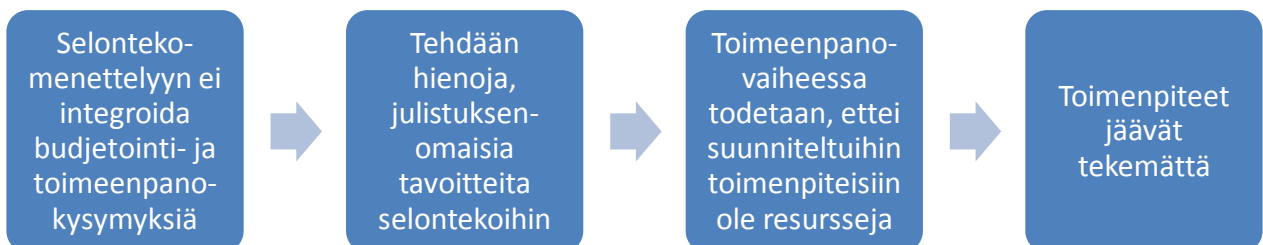
Päästötavoitteiden lineaarisuus



Kuvio 5.4 Interventioteoria päästötavoitteiden lineaarisuudesta

Myös päästöbudjetteihin liittyy omia haasteitaan. Lineaarisesti vedetyn päästövähennyspolun ongelmana olisi se, että se jättäisi huomioimatta asioiden luonnollisen kehityspolun ja kustannustehokkuuden. Olisi esimerkiksi vaikea sanoa, milloin joku teknologia lyö läpi, jos ollenkaan. Tällaiset seikat eivät noudata poliittisesti päätettyjä aikatauluja. Onkin todennäköisempää, että tavoitteisiin päästään ennemmin sykäyksittäin kuin lineaarisesti. Lineaarisuuteen velvoittaminen saattaisi johtaa kustannustehottomuuteen ja huonoihin väliaikaratkaisuihin. Muiden ministeriöiden jonkun asteisena huolena on myös päästöbudjettivallan siirtyminen ympäristöministeriölle, koska tällä olisi merkittäviä vaikutuksia muiden ministeriöiden toimintaan. On kuitenkin todennäköisempää, että päästöbudjeteista sovitaan kansainvälisesti.

Budjettisuunnittelun integroiminen selontekomenettelyyn



Kuvio 5.5 Interventioteoria selontekomenettelyn budjettikytköksen vaikutuksista

Nykyisten energia- ja ilmastostrategioiden ongelmana on ollut se, että niillä on heikot yhteydet käytännön toimeenpanoon ja budjetointiin. Seurauksena ylevät tavoitteet ovat vesittyneet kun konkreettisista toimenpiteistä on alettu keskustelemaan. Selontekomenettelyä suunniteltaessa tähän tulisi kiinnittää erityistä huomiota, sillä suunnitelmien ja budjetoitien liittäminen yhteen parantaisi toiminnan vaikuttavuutta. Seurannan, arvioinnin ja suunnittelun liittäminen yhteen onkin omiaan lisäämään selontekomenettelyn käytännönläheisyyttä toimien ja budjetoitien osalta.

”Nämähän eivät voi olla sellaisia asioita, että meillä on toiveet yhdessä tynnyrissä ja rahat toisessa. Meillä on aina yksi ministeriö, joka kieltää tai antaa luvan tehdä joi-

tain asioita. Usein kuulee, että kyllä meidän ministeriö, mutta VM kieltää. Jos tästä löytyisi sellainen viisasten kivi, että pantaisiin ministeriökohtaisista budjeteista tähän yhteiseen laariin, niin se olisi aika käänteen tekevää tässä valtakunnassa. Jos ilmastoasiat olisivat edes jokaisen hallituksen agendalla, vaikkei ykkös juttu olisikaan, niin voisi kuvitella, että myös rahat olisivat siellä myös mukana. Puitelain ei tarvitse olla taloudellisesti ponneton.” Kalevi Luoma (Kuntaliitto)

5.1.2 Vaikuttavuus ja tavoitteissa pysyminen

Ilmastolain myötä valtioneuvosto olisi oikeudellisesti velvoitettu tekemään toimintakertomuksia hallituskausittain, mutta sille ei seuraisi mitään sanktioita, jos asetettuihin päästövähennystavoitteisiin ei kuitenkaan päästä. Riskinä on, että toimintakertomuksista laaditaan sisällöllisesti vain näennäisiä. Ekroos ja Warsta (2012, 128) toteavat, että jos toimia ei voida kuitenkaan velvoittaa lailla, on niiden toteutuminen täysin poliittisesta tahdosta kiinni. Ilmastolailla ja selontekomenettelyllä ei siis ole vaikutuksia, jos niistä ei seuraa konkreettisia toimenpideehdotuksia. Vaikka toimenpiteitä syntyisikin, selontekomenettely ei takaa, että sektoreittain valmisteltaisiin tosiasiallisesti vaikuttavaa sääntelyä. Onkin siis tärkeää pohtia, millä perusteilla voidaan olettaa valtioneuvoston pyrkivän tehokkaisiin toimenpiteisiin, jotka takaisivat Suomen pysyvän pitkän ajan päästövähennystavoitteiden linjassa.

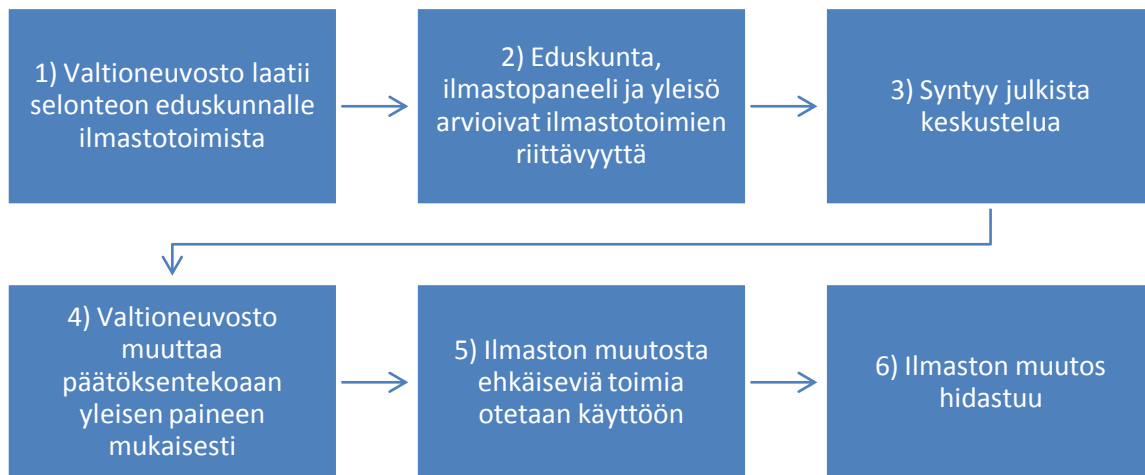
Haastatteluissa asiantuntijat nostivat esille asioita, jotka osaltaan takaisivat, että päästövähennystavoitteisiin tosiasiallisesti pyritään. Näitä asioita pohditaan tässä alaluvussa:

- Valtioneuvostolla on poliittinen velvoite noudattaa tavoitteita.
- EU-tasolta tulee Suomea oikeudellisesti sitovia päästövähennystavoitteita ja -säännöksiä, ja niiden rikkomisesta voi seurata sanktioita.
- Selontekomenettelyn kautta tehtävien vaikutusanalyysien sisältö saisi valtioneuvoston ja yleisön huomion kiinnittämään huomion ongelmakohtiin ajoissa.

On olemassa paljon ohjauskeinokirjallisuutta informaatio-ohjauksen vaikutuksista yksilöiden tai yritysten toimintaan. Tässä tapauksessa tulee kuitenkin pohtia, mitä vaikutuksia informaatio-ohjauksella on itse päätöksentekijöihin: saako ilmaston seuranta ja toimien vaikutusten arviointi valtioneuvoston tekemään tehokkaita toimintaehdotuksia? Toisaalta näiden ryhmien toiminnan motiivit ovat osittain verrattavissa. Informaatio-ohjaus on tehokasta yksilöille silloin kun voidaan osoittaa, että heillä on myös omia intressejä toimia toivotulla tavalla (Vedung ja van der Doelen 1998, 107-109). Myöskään yritysten ei voida olettaa vapaaehtoisesti tekevän kalliita sijoituksia ympäristöteknologiaan, jos he eivät siitä itse hyödy mitenkään (esim. Hilson 2000, 129). Voiko siis olettaa, että valtioneuvostokaan tekisi päätöksiä, joista ei seuraa esim. mitään poliittista hyötyä? Toki valtion hallinnon intressit ovat osittain erilaisia kuin yksilöiden tai yritysten. Yritysten tavoitteena on tietysti tuottaa voittoa, ja yksilöiden in-

trasseissa voivat olla muun muassa rahallinen tuotto, terveys, turvallisuus, tarpeiden täyttyminen ja onnellisuus (Vedung ja van der Doelen 1998, 107-109). Valtioneuvoston intressit liittyvät taas onnistuneeseen politiikkaan, mutta tietysti onnistunut politiikka osittain myös tarkoittaa, että yritykset ja yksilöt voivat paremmin tavoitella intressejään.

Tilivelvollisuus



Kuvio 5.6 Interventiot teoria julkisen keskustelun syntymisen merkityksestä

Julkisen keskustelun syntyminen ja mediahuomio on omiaan muuttamaan valtioneuvoston toimintaa yleisen paineen mukaiseksi. Monet haastateltavista olivat kuitenkin sitä mieltä, että julkista keskustelua ilmastomuutoksesta syntyy usein vain kun kohtaamme siitä johtuvia ääreissäilmiöitä tai taloudellisia vaikutuksia. On silti todennäköistä, että ainakin eduskunta, ilmastopaneeli ja kansalaisjärjestöt olisivat kiinnostuneita arvioimaan valtioneuvoston antamaa toimintakertomusta.

Valtioneuvosto antaisi esiselvitysmallin mukaan selonteon eduskunnalle. Tämä vahvistaisi eduskunnan roolia, ja se onkin nykyinen suuntaus demokratisoitumisessa. Eduskunnan suunnalta syntyvä paine on toki hieman kyseenalaista, koska Suomessa on käytännössä aina enemmistöhallitus, eikä valtioneuvoston päätöksiä voi siis helpolla kaataa. Oppositiolla on tietysti motiivi osoittaa hallituksen tekemiä virheitä, mutta keskustelun terävyys tässä tapauksessa riippuisi paljolti opposition kokoonpanon ympäristömielisydestä. Ilmastopaneelin toimenkuvaan mahdollisesti kuuluisi toimintakertomuksen arvioiminen sen vaikuttavuuden näkökulmasta. Ilmastopaneelin arviot olisivat kuitenkin olla tyyliltään tieteellisiä, jolloin niiden viesti ei välttämättä välittyisi suuremmalle yleisölle. Ympäristöjärjestöt olisivat tietysti kiinnostuneita valtioneuvoston toimintakertomuksesta ja ilmastopaneelin arvioista siitä, ja tekisivät osuutensa julkisen keskustelun herättelemisestä, mutta ympäristöjärjestöjen sanoma ja

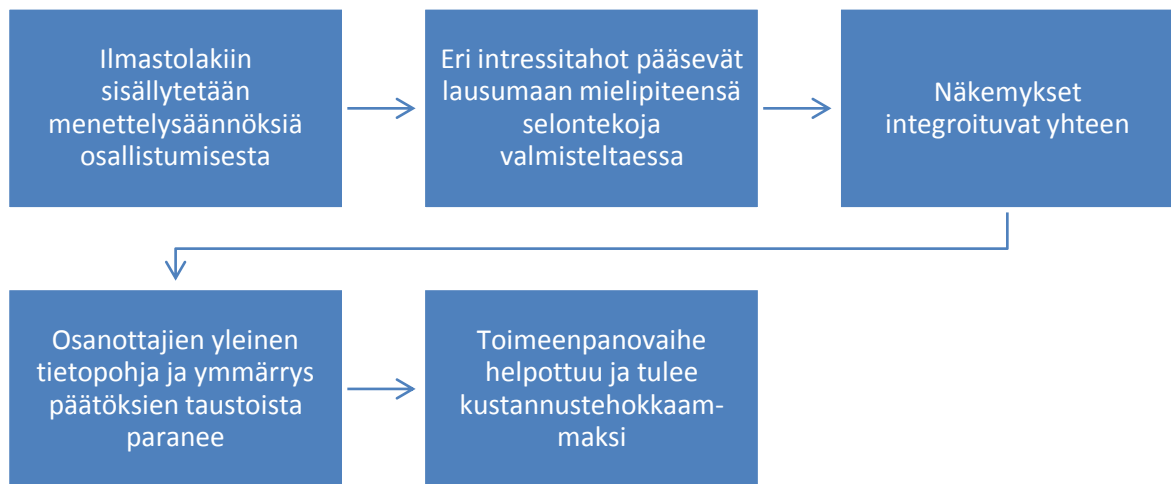
tyyli eivät kieltämättä kuitenkaan aina vetoa kaikkiin tahoihin. Vaikka kunkin toimijan teke-
miin arvioihin ja niistä syntyvään julkiseen keskusteluun liittyy tiettyjä epävarmuuksia, arvi-
oita tekeviä osapuolia on useampia ja he edustavat monia eri argumentaatiotyylejä, mikä on
ehdottoman positiivinen asia.

YK:n ja EU:n kokousten asialistat ovat pitkiä ja teknisesti monimutkaisia, mistä syystä kansa-
laisten on usein vaikea seurata, mitä kokouksissa käsitellään ja millaisia vaikutuksia päätök-
sillä on Suomelle (Määttä ym. 2012, 4). Julkisen paineen synnyttämiseksi ei kuitenkaan ole
merkityksellistä, ovatko kaikki kiinnostuneita lukemaan ilmastopaneelin raportteja tai valtio-
neuvoston toimintakertomuksia. Tärkeintä on, että on olemassa edes joitain ryhmiä, jotka ovat
kiinnostuneita valtioneuvoston suoriutumisesta ilmastoasioissa, ja että he osaavat välittää tie-
toa helpommassa muodossa myös muille ryhmille.

Median merkitys voi olla kuitenkin kaksipiippuista. Jos median toiminta on onnistunutta, luo
se hyvää painetta tehdä hyväksyttäviä päätöksiä. Jos taas mediassa kiinnitetään huomio vää-
riin asioihin, joutuvat myös päätöksentekijät käyttämään resurssejaan epäolennaisuuksiin.

Blairin (2008) käyttämät käsitteet *tilivelvollisuus* ja *läpinäkyvyys* liittyvät tähän aiheeseen
erinomaisesti. Tilivelvollisuus ja läpinäkyvyys ovat omiaan muuttamaan päätöksentekijöiden
toimintaa hyväksyttävämpään suuntaan. Päätöksentekijät ovat perinteisesti ajateltuna tilivel-
vollisia vain vaalien kautta. Jos äänestäjät katsovat päätösten olevan väärin perusteiden va-
rassa tehtyjä, voivat he seuraavissa vaaleissa äänestää muita henkilöitä. Vaalit järjestetään
kuitenkin suhteellisen harvoin, joten nopea reagoiminen yleiseen paineeseen ei voi toteutua
pelkästään vaalien varassa. Todellisuudessa politiikkaan vaikutetaan jatkuvasti ja usealta eri
taholta. Vaateitaan päätösten sisällöstä esittävät esimerkiksi liitot, kansalaisjärjestöt, yritykset
ja valtion sisäiset toimielimet. Vaateiden esittäminen on kuitenkin mahdotonta, elleivät intres-
sitahot tiedä, mitä tai keltä vaatia, ja sen vuoksi päätöksenteon täytyy olla läpinäkyvää. Kun
tieto on julkista, voivat kansalaisjärjestöt ja media suorittaa vahtikoiran tehtävänsä. Jotta tili-
velvollisuutta voidaan käyttää ympäristöllisen muutoksen aikaansaajana, on ympäristöä kos-
kevan tiedon oltava julkista ja yleisöllä osallistumisoikeudet heitä koskevaan päätöksente-
koon. (Blair 2008, 128-134)

Osallistumisen järjestäminen



Kuvio 5.7 Interventioteoria osallistumisen vaikutuksista päätöksen hyväksyttävyyteen

Selontekomenettelyä voitaisiin parantaa vahvistamalla yleisön osallistumisoikeuksia tulevista ilmastotoimista päätettäessä. Näin vähintään osallistuvat osapuolet perehtyisivät tilanteeseen ja osaisivat vaatia jo aikaisessa vaiheessa tarvitsemiaan toimenpiteitä. Jos kuulemista ei järjestetä, toimii palautekanava vasta jälkijunassa, eikä julkisen keskustelun syntyminen oikeista asioista ole taattua. Kokko (2007, 22) on eritellyt osallistumismenettelyn hyötyjä päätöksenteossa:

- asiasta käyty keskustelu on rationaalisempaa ja tieteelliseen tietoon pohjautuvaa kaikkien osapuolten taholta;
- eri osapuolten näkemykset integroituvat yhteen ja osallistuminen kasvattaa ymmärrystä ja yhteisöllisyyttä;
- ymmärtämisen myötä päätösten hyväksyttävyys kasvaa, ja täten myös päätösten toimeenpano tehostuu;
- osallistuessaan yleisö voi helpommin kontrolloida ja valvoa viranomaisten päätöksiä; ja
- kansalaisten intressit ja ympäristöoikeudet tulevat paremmin huomioituksi.

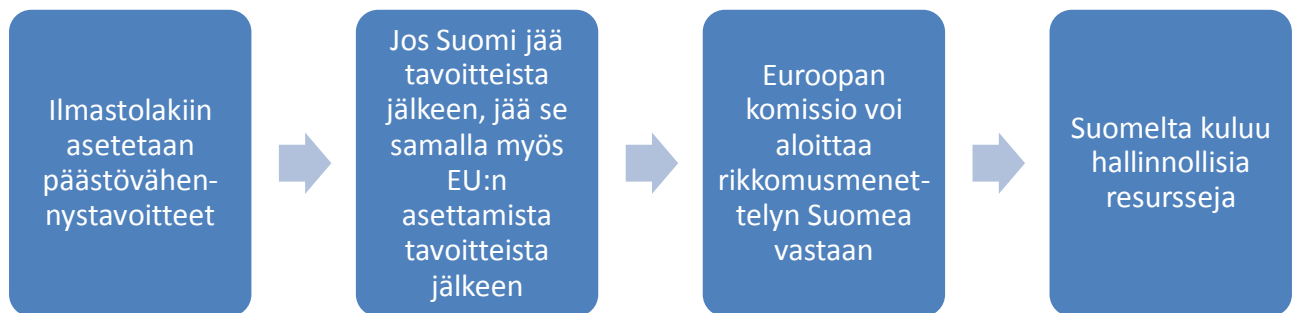
On siis huomattava, että osallistuminen edistäisi myös toimintakertomusten mekanismin vaikuttavuutta niin intressien huomioimisen kuin hyväksyttävyydenkin kannalta. Hyväksyttävyyden myötä myös toimeenpano helpottuisi, ja tämä edistäisi ilmastolain roolia eri sektorien yhtenäistäjänä.

Toimiessaan selontekomenettely synnyttäisi julkista keskustelua, ja täten sisältäisi myös epävirallisen palautekanavan, mutta ottamalla osallistuminen osaksi koko prosessia voitaisiin taata virallinen palautekanava, joka ei ole riippuvainen suuren yleisön kiinnostuksesta. Ilman kunnollista palautekanavaa on valtioneuvoston liian helppo luistaa päästövähennystavoitteis-

taan muiden välittömämpien intressien painaessa päälle. Toiminnasta saatava jatkuva palaute auttaisi tekemään toiminnasta kestävämpää ja vaikuttavampaa.

Jotta osallistumisesta voidaan tehdä mahdollisimman mielekäästä, on siinä otettava tiettyjä asioita huomioon. Asiakirjojen julkisuus on ehdoton lähtökohta tasavertaiselle osallistumiselle. Ilmastolailla olisikin mahdollista velvoittaa viranomaiset varmistamaan kansalaisten tiedon- saanti (Määttä ym 2012, 6) Myös kuulemisen tarkoitus on tehtävä selväksi osallistujille, jotta resurssit ja odotukset voidaan suunnata oikein. Osallistuminen toimii parhaiten, kun se järjestetään ennen varsinaisten päätösten lukkoon lyömistä. Osallistumisen resursoinnista olisi myös huolehdittava (Suomen ilmastopaneeli 2012, 36).

Rikkomusmenettely



Kuvio 5.8 Interventioteorია EU:n rikkomusmenettelystä

Tavoitteissa pysyminen voidaan osittain taata myös EU:n rikkomusmenettelyn kautta. Ilmastolaissa asetetut tavoitteet ovat pitkälti lähtöisin EU:n energia- ja ilmastopakettissa asetetuista tavoitteista, jotka velvoittavat Suomea oikeudellisesti. Euroopan komissio voi aloittaa rikkomusmenettelyn jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio ei ole saattanut unionin lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä ajallaan tai oikein. Virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon jälkeen komissio voi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Unionin tuomioistuimella on myös mahdollisuus määrätä taloudellisia seuraamuksia jäsenvaltiolle, joka ei ole pannut täytäntöön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota. Taloudelliset seuraamukset voivat olla hyvin merkittäviä, riippuen rikkomuksen vakavuudesta ja kestosta.

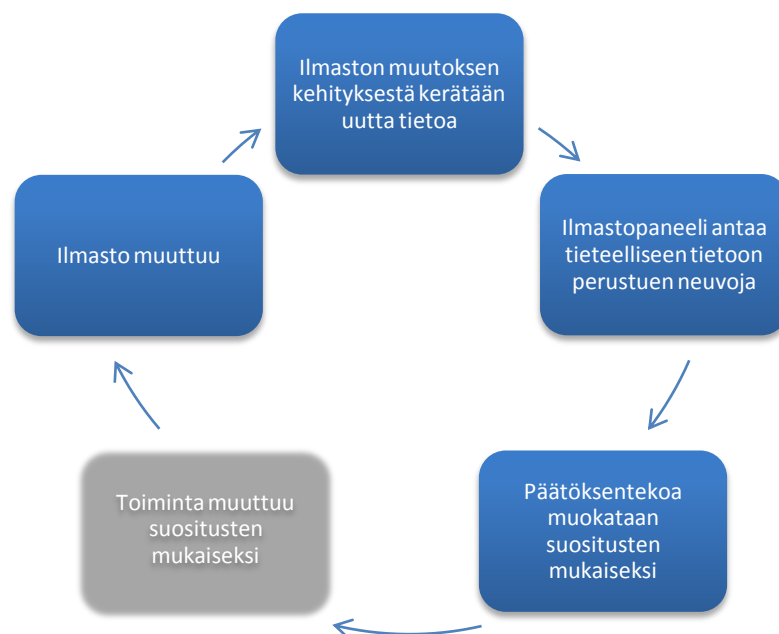
Taloudelliset seuraamukset ovat omiaan saamaan jäsenvaltion noudattamaan sen jäsenyysvelvoitteitaan, mutta rikkomusta on saattanut kestää jo vuosia ennen kuin rikkomusmenettelyssä päästään tähän vaiheeseen. Jäsenvaltiolla on jopa mahdollisuus pelata aikaa poliittisesti vaikean direktiivin täytäntöönpanon suhteen. Ei liene yllättävää, että juuri ympäristö on rikkomusalueen sektorina (COM(2012) 714 final, 11). Satu Hassi onkin ehdottanut, että EU:n energia-

ja ilmastopaketin täytäntöönpanon suhteen voitaisiin käyttää samantyyppisiä sakkoja, joita sovelletaan päästökauppaan osallistuviin laitoksiin (artikkeli, Euroopan parlamentti 2008).

5.2 Ilmastopaneelin toiminta

Esiselvityksen mukaisessa ilmastolakiluonnoksessa ehdotetaan perustettavaksi ilmastopaneeli, joka seuraisi ilmastopoliittikan ja –lainsäädännön kehitystä, antaisi tieteelliseen tietoon perustuvia neuvoja päätöksentekoa varten ja tekisi muita ilmastopoliittikkaa koskevia aloitteita. Ilmastopaneeli olisi ehdotuksen mukaan riippumaton elin, jonka toiminnan ei olisi tarkoitus politisoitua. Suomen ilmastopaneeli arvioikin lausunnossaan (2012, 32), että ilmastolain mukaisessa seurannassa pitäisi turvata myös viranomaisten toimien, erityisesti vaikuttavuuden ja tehokkuuden, riippumaton arviointi. Kukaan tuskin pystyy arvioimaan omaa toimintaansa riippumattomasti, joten on hyvä, että tehtävään nimettäisiin riippumaton taho. Ilmastopaneelin toiminnan myötä tutkimustiedon määrä kasvaisi ja ilmastopoliittikka ja ilmastotoimet saataisiin liitettyä paremmin tieteelliseen tietoon. Ilmastopaneeli toimisi myös parhaimmillaan jatkokeskustelun luojana. Nykyisen ilmastopaneelin jatkuvuus on poliittisesti päätettävissä, joten ilmastolain myötä ilmastopaneelin asema vakiintuisi.

Ilmastopaneelin tuottaman tiedon huomioiminen päätöksenteossa

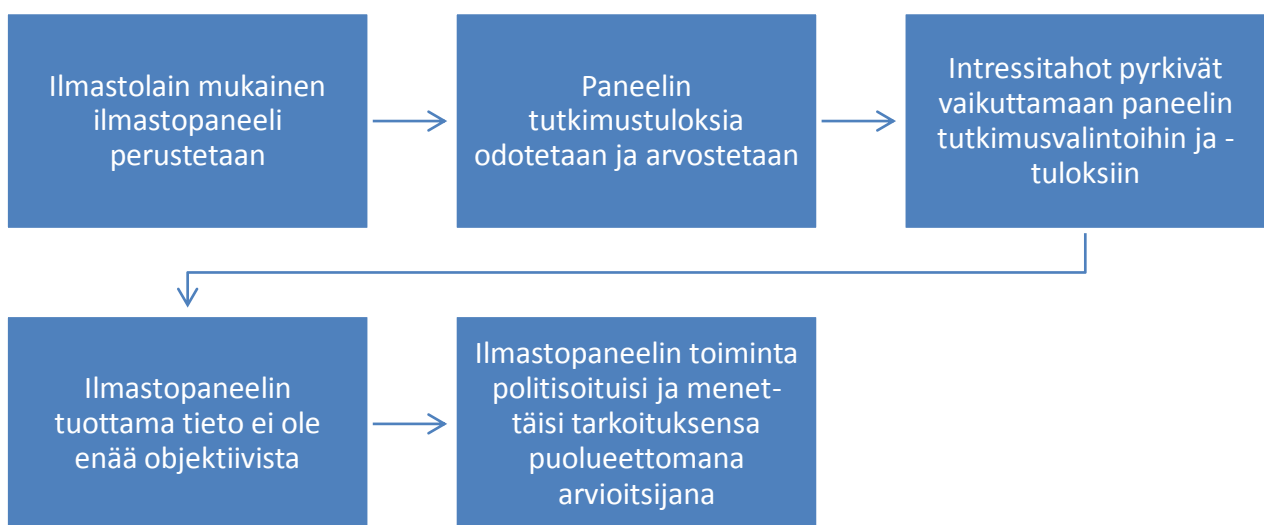


Kuvio 5.9 Interventioteknologia ilmastopaneelin arviointien palautemekanismista

Hyvänä puolena ilmastopaneelin toiminnassa olisi siihen liittyvä palautemekanismi. Kerätyn tiedon avulla voitaisiin muuttaa toimintaa ajoissa, jos olisi selvää, että päästövähennystavoitteisiin ei päästäisi nykytoimilla. Palautemekanismin interventioteorian yhtenä epävarmana kohtana on kuitenkin ilmastopaneelin neuvonannon huomioiminen päätöksenteossa. Ellei neuvojen huomioimisesta säännellä lailla, jää ilmastopaneelin tuottaman informaation huomioiminen täysin vapaaehtoiseksi. Informaatio-ohjaus on tehokkainta, kun informaatiolla voidaan osoittaa, että uusien toimintamallien omaksuminen on jollain tapaa kohteen intressien mukaista (Vedung ja van der Doelen 1998, 107-109). Voiko puolueeton ilmastopaneeli kuitenkaan edes pyrkiä vakuuttamaan valtioneuvostoa tekemään vaikuttavia selontekoja? Ollakseen puolueetonta tuotetun tiedon on oltava puhtaasti faktaperusteista. Täten ilmastopaneeli ei missään nimessä voi käyttää hyödykseen suostuttelua tai moraaliin vetoamista, kuten muut tahot voisivat. Olisikin varsin ilmastopaneelin toiminnan tarkoituksen vastaista ruveta poliittiseksi laitokseksi, sillä tämä on muodostunut ongelmaksi Iso-Britanniassa. Informoinnin tarkoitus on kasvattaa kohderyhmän tietämystä, kun taas moraalisen suostuttelun voidaan katsoa vähättelevän kohderyhmän kykyä tehdä omia arvioita (van der Doelen 1998, 133-134).

Myös kaikki haastateltavat olivat myös sitä mieltä, että ilmastopaneelin tulisi ehdottomasti pysyä poliittisesti riippumattomana. Tällöin heidän tuottamalla tiedolla olisi oikeasti painoarvoa, ja politisoituminen vähentäisi vain heidän uskottavuuttaan. Taivuttelulle ja lobbaukselle on olemassa aivan omat ryhmänsä. Ilmastopaneelin tuottama tieto on kuitenkin julkista, ja suurempi yleisö ottanee tarpeen vaatiessa tehtäväkseen vaatia ilmastopaneelin tuottaman tiedon huomioimista päätöksenteossa.

Ilmastopaneelin puolueettomuus



Kuvio 5.10 Interventioteorია ilmastopaneelin toiminnan puolueettomuudesta

Politisoitumisen välttely ei ole kuitenkaan aivan niin yksinkertaista, sillä kukaan ei voi olla täysin puolueeton tai vapaa kaikista arvoista. Vaikutusta on myös sillä, mikä taho panelistit nimittää. Nykyinen ilmastopaneeli on itsenäinen, mutta ympäristöministeriön nimittämä, ja tämän voi nähdä ristiriitaisena. Monista haastateltavista on tärkeää kiinnittää huomiota, ettei ilmastopaneelista tule vain yhden intressin puolestapuhuja. Eri intressien yhteensovittamisesta olisi kuitenkin hyödyllistä saada uutta tietoa. Elinkeinoelämän keskusliitto pitää tärkeänä, että ilmastopaneelissa tuotetaan neutraalia tietoa ilmastonmuutoksen hillinnästä ja sopeutumisesta. EK:n mielestään ilmastopaneelin koordinoinnin tulisikin tapahtua muualla kuin ympäristöministeriössä, sillä tutkimuskohteet koskisivat myös muita sektoreita. Jos panelistit edustaisivat vain ympäristönäkökulmaa, olisi heidän tuottama tieto vain yksi totuus. Panelistien asiantuntemuksen tulisi olla kokonaisuudessaan laaja-alaista, ja panelistit voisivat vaihtua ajoittain tuoreimman asiantuntemuksen takaamiseksi (Suomen ilmastopaneeli 2012, 35). Paine saattaa tulla myös ilmastopaneelin ulkopuolelta tuottaen tietynlaista tutkimustulosta (Suomen ilmastopaneeli 2012, 36).

Ilmastopaneelin resurssit



Kuvio 5.11 Interventioteorია ilmastopaneelin resursseista

Ilmastopaneelille on taattava riittävä rahoitus tehtävien hoitamiseksi, sillä resursoinnilla on valtavasti merkitystä ilmastopaneelin toiminnan vaikuttavuuteen. Nykyisen ilmastopaneelin panelistit tekevät tutkimustyötä muun työn ohella, jolloin tuotetut materiaalin määrä on tietysti melko suppea. Taloudellisten resurssien rajallisuudella on vaikutuksia myös ilmastopaneelin tutkimusten aihevalintoihin, sillä aiheiden joukosta on valittava vain ne tärkeimmät. Nykyinen ilmastopaneeli on valinnut aiheita asiantuntemuksensa mukaan ja he ovat pyrkineet valitsemaan vielä tutkimattomia aiheita (Sirku Juhola, Suomen ilmastopaneeli). Työnkuva olisi kuitenkin varsin erilainen, jos ilmastolain mukaisen ilmastopaneelin olisi tarkoitus seurata ilmastopolitiikan ja lainsäädännön kehitystä, antaa tieteelliseen tietoon perustuvia neuvoja päätöksentekoa varten ja tehdä muita ilmastopolitiikkaa koskevia aloitteita. Informaatio-ohjausta pidetään yleensä kustannustehokkaana ohjauksena, sillä se perustuu vähemmän ihmisten vapauten kajoavaan ohjaukseen. On kuitenkin huomioitava, että tietoa täytyy ensin tuottaa, jotta sitä voi tarjota ihmisille. Ilmastoasioiden kohdalla luotettavan tiedon tuottaminen voi olla erittäin haasteellista ja resurssi-intensiivistä. Siksi täytyykin pohtia, ovatko informaatio-

tio-ohjauksesta saatavat hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuvat kustannukset (Gunningham ym 1998, 432). Ilmastopaneelin perustaminen ja sen avulla tuotettava tieto voi viedä paljon resursseja, jos sen halutaan suoriutuvan kaikista sille annetuista tehtävistä.

Esimerkiksi IPCC:n ja ilmastotieteidenlaitoksen tuottamalla tiedolla on ollut jo nyt iso merkitys ministeriöiden toiminnassa. Tiedon ja toiminnan yhteen kurominen olisi suuri saavutus ilmastopaneelilta ja ilmastolailta. Tämän toteuttamiseksi ilmastopaneelin olisi oltava tarpeeksi tietoinen politiikan tapahtumista, mutta samalla muistaa olla sotkeutumatta päivän politiikkaan. Useammat haastateltavat eivät kuitenkaan uskoneet, että ilmastopaneelin tutkimuksilla olisi suoria vaikutuksia julkiseen keskusteluun tai päätöksentekoon. Käytettävien resurssien valossa on kyseenalaista, vastaako ilmastopaneelin tuottama tieto aina kulloiseenkin tiedon tarpeeseen ja onko tiedon tuottaminen tarpeeksi ketterää ollakseen relevanttia.

5.3 Informaatio- ja suunnitteluohjauksen toimivuus ilmastolaissa

Selontekomenettelyllä ja ilmastopaneelin tuottamalla tutkimuksella lisätään merkittävästi tietoa ilmastomuutoksen hillinnän ohjailusta ja sen vaikuttavuudesta. Seuranta- ja arviointityö olisi keskitetty yhden menettelyn alle, mikä takaisi ilmastoasioiden kokonaisvaltaisen tarkisteluun. Selontekomenettelyä pidettiin haastateltavien kesken suhteellisen ongelmattomana tapana muodostaa raamit toiminnalle. Kaikilla hallinnonaloilla tarvitaan lisää tietoa siitä, mitä on jo tehty ja mitä pitäisi vielä tehdä. Tiedon jakamisella myös yleisölle on monia positiivisia puolia, kuten päätösten legitimitetin lisääminen ja julkisen keskustelun tason paraneminen.

Teoriat informaatio-ohjaukselle sopivista käyttökohteista

Aikaisemmin esitelty Vedungin ja van der Doelenin teoriat (1998, 107-114) auttavat arvioimaan informaatio-ohjauksen toimivuutta ilmastomuutoksen ehkäisyssä ja toisaalta ymmärtämään esiselvitysmalliin päätymistä. Teorioista suurin osa kuvailee tilanteita, joissa informaatio-ohjauksen käyttö on suositeltavaa ja toimivaa. Näiden teorioiden valossa voidaan sanoa, että informaatio-ohjausta ei kannata käyttää ainakaan ainoana keinona, kun ongelman ratkaisemiseksi vaaditaan universaalia noudattamista, tai jos uudella tiedolla ei voida osoittaa yksilön hyötyvän noudattamisesta. Sen sijaan informaatio-ohjausta kannattaa käyttää kun:

- kohdeyleisölle voidaan osoittaa heidänkin hyötyvän tietynlaisesta toiminnasta,
- väestöä uhkaa jokin nopeasti edistyvä kriisi ja ongelman ratkaisu vaatii kaikkien panosta,
- ongelma johtuu hajapäästöistä ja noudattamisen valvonta olisi erityisen vaikeaa, tai

- on hyväksyttävää, että noudattamisprosentti on alhainen.

Informaatio-ohjauksella ei Vedungin ja van der Doelenin mielestä ikinä voida saavuttaa täyttä noudattamisprosenttia, sillä kaikki perustuu vapaaehtoisuuteen. Siksi informaatio-ohjausta ei tulisi käyttää kun vaaditaan universaalia noudattamista, kuten rikoksien kitkemisessä. Ilmastotieteen muutos hillinnän tärkeydestä ja sen priorisoinnin tarpeesta voi olla useaa mieltä. Tämä tutkimus on kuitenkin rakentunut ilmastotieteen vaikuttavuuden arvioinnin varaan, ja näkökulma liittyy tällöin nimenomaan siihen, voidaanko ilmastotieteen avulla päästä haluttuihin päästövähennystavoitteisiin. Kansallisen energia- ja ilmastostrategian taustaraportin (2013, 72) mukaan näihin tavoitteisiin pääseminen vaatii kunnianhimoisemman toimintalinjan, sillä nykytoimilla niihin ei voida päästä. Kun vielä huomioidaan, että nykytilanteenkin luominen on ollut poliittisesti vaikeaa, niin lienee perusteltua sanoa, että selontekomenettelyn seurannalla ja arvioinnilla yksinään ei päästövähennystavoitteisiin voida päästä.

Valtioneuvoston intressejä noudattaa päästövähennystavoitteita on jo pohdittu selontekomenettelyä koskevassa alaluvussa. Ilman oikeudellista velvoittavuutta päästövähennystavoitteista kiinni pitäminen on täysin poliittisesta tahdosta kiinni. Uudella informaatiolla, eli toimien seurannalla ja vaikuttavuuden arvioinnilla, voidaan kuitenkin katsoa olevan positiivisia vaikutuksia tarpeeseen tehdä paremmin perusteltuja ja vaikuttavia toimenpide-ehdotuksia. Asiaan vaikuttaa myös kansalaisten ja päättäjien parantunut tietopohja, jolloin heillä on paremmat edellytykset vaatia oikein mitoitettuja ilmastotoimia.

Vedungin ja van der Doelenin mukaan informaatio-ohjaus toimii tehokkaasti, kun kyse on nopeasti edistyvästä kriisistä, jonka ratkaisu vaatii kaikkien panosta. Informaatio-ohjaus toimii kriisitilanteessa paremmin, sillä se on nopeampaa ja joustavampaa kuin oikeudellinen sääntely. Ilmastomuutos on eittämättä kriisi, jonka ratkaiseminen vaatii kaikkien panosta, mutta sen välittömyydestä voidaan olla useampaa mieltä. IPCC (AR4) suosittelee, että teollisuusmaiden tulisi vähentää kasvihuonekaasupäästöjään 80-95 prosentilla vuoteen 2050 mennessä, joten ilmastomuutoksen hillinnässä puhutaan lähinnä pitkän aikavälin tähtäimistä. Mahdollisimman laaja-alaiselle ohjauskeinojen käyttöönoton jatkamiselle lienee siis aikaa. Informaatio-ohjaus on hyvä apuväline ilmastomuutoksen hillintään, mutta vaatii tuekseen tietysti muita ohjauskeinoja.

Yhdistäminen muihin ohjauskeinoihin

Ilmastolaki perustuisi pitkälti informaation keräämiseen, arviointiin ja suunnittelutyöhön, mutta vaikuttavuus syntyy selontekomenettelyn seurauksena syntyvistä jatkotoimenpiteistä. Gunninghamin ym. (1998, 427-432) mukaan informaatio-ohjaus toimii muiden ohjauskeinojen tukena monista syistä. Päättäjillä, toiminnanharjoittajilla ja muilla kansalaisilla on kaikilla

erilaista ja eri määrä tietoa hallussaan. Vasta kun ympäristöä koskeva tieto on julkista, on mahdollista, että eri osapuolet voivat keskustella ongelmista samalla tasolla. Ilmastotieteellisen tiedon lisääntyessä myös ilmastotoimet voivat saada enemmän ymmärrystä ja hyväksyntää. Ilmastonmuutoksen hidastaminen vaatii kuitenkin jatkossakin ohjauskeinojen käyttöä, ja on tärkeää, että ihmiset voivat ymmärtää muun muassa verotuksen ja standardien syitä.

Yritysmailman järkevä reagoiminen taloudelliseen ohjaukseen on todennäköisintä silloin, kun heillä on tietoa ohjauksen taustalla vaikuttavista asioista. Taloudellinen ohjaus vaatii tukeen informaatiota toiminnasta ja siitä aiheutuvista päästöistä, ja siksi informaatiota tarvitaan esimerkiksi saasteiden määrästä ja laadusta (Gunningham ym. 1998, 82). Myös päätöksentekijät tarvitsevat kaiken tarvittavan tiedon, jotta on mahdollista käyttää muita ohjauskeinoja tehokkaasti. Muuten on suuri riski tehdä päätöksiä, jotka eivät johda haluttuun tulokseen tai joilla on odottamattomia sivuvaikutuksia. (Gunningham ym. 1998, 427-432) Ympäristövaikutusten arvioinnilla voidaankin tukea suunnittelua ja päätöksentekoa (Kokko 2007, 23-24). Ympäristösääntelyssä käytetään myös paljon *parhaan käyttökelpoisen tekniikan* vaatimusta. Ei olisi mahdollista tietää, mikä on paras tekniikka, jos asiaa ei ole tutkittu ja tietoa levitetty toiminnanharjoittajille (Gunningham ym. 1998, 427-432).

Sääntelyn kehittyminen asteittain

Selontekomenettely myötä asteittain kehittyvän ja tiukentuvan ohjauksen etuna on monia hyviä puolia. Vedungin ja van der Doelenin legitimititeettiteorian (1998, 112-114) mukaan kevyemmästä sääntelystä aloitettu työ tekee ohjauksesta hyväksyttävämpää ja vähemmän vastarintaa-altista. Van der Doelen toteaaakin (1998, 129-145), että ohjauskeinon vaikuttavuutta ja legitimitettä ei tulisi liikaa erotella toisistaan. Kylmiltään käytettynä hyvin rajoittavat ja pakottavat ohjauskeinojen muodot voivat herättää vastustusta, kun taas vapaaehtoisuuteen perustuvat ohjauskeinot ovat helposti hyväksyttäviä mutta tehottomia. Valtioneuvostolla on periaatteessa mahdollisuus tehdä tiukennuksia omaan tahtiinsa noudattaen jatkuvasti kehittyvien tutkimustuloksia ohjauksen vaikuttavuudesta. Pitkän aikajänteen vuoksi ohjauksen voidaan siis uskoa olevan kustannustehokkaampaa.

Joustavuus ja jatkuva muutos voi kuitenkin aiheuttaa ongelmia ohjauksen ennakoitavuuden suhteen. Voidakseen suunnitella toimintaansa ja investointejansa yritykset tarvitsevat varman ja pysyvän ohjauskehityksen (Hilson 2000, 129-131). Asteittain muuttuva ilmasto-ohjaus voi saada yritykset epävarmoiksi ja pidättymään investoinneilta. Optimistisesti katsottuna yritykset voisivat kuitenkin todeta ilmastosääntelyn tiukkenevan koko ajan, joten heidän kannattaisi muuttaa toimintaansa ympäristöystävällisempään suuntaan jo ennakkoon omilla ehdoillaan. Pessimistisesti katsottuna emme kuitenkaan voi olla varmoja, että valtioneuvosto sitoutuu

päästövähennystavoitteisiin, joten ilmasto-ohjauksenkin kehitys on epävarmaa. Tällöin rahaa vievät ympäristöinvestoinnit eivät tunnu järkeviltä.

Gunninghamin ym. (1998, 63-64) mukaan informaatio-ohjaus vähentäisi tarvetta oikeudelliselle sääntelylle. Tämä saattaisi pitää paikkansa tilanteessa, jossa ongelma on rajattu ja yksinkertainen. Ilmastonmuutos on kuitenkin niin moniulotteinen ja –syinen ongelma, että informaatio-ohjauksen ei voida katsoa riittävän ainoaksi sääntelykeinoksi. Lisäksi vaaditaan ehdottomasti sektorikohtaista ohjausta, sillä ilmastonmuutoksen takana on lukuisia aiheuttajia pisteuormituksesta hajapäästöihin.

Legitimiteetti

Informaatio-ohjaus tuottaa onnistuessaan myös enemmän sitoutuneisuutta toimintaan kuin muut ohjauskeinot (Vedung 1998, 40). Jaettu tieto voi vakuuttaa kohdeyleisön tietynlaisen toiminnan tärkeydestä ja yleisistä hyödyistä. Taloudelliset keinot luovat myös materiaalsen intressin toiminnanmuutokselle, mutta intressi voi kadota heti sääntelyn muuttuessa tai poistuessa, eli vaikutukset eivät ole pitkäaikaisia. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus taas pakottaa kohdeyleisön toimimaan tiettyjen raamien sisällä, ja se voikin luoda vastarintaa sääntelyä vastaan (Vedung 1998, 40).

Informaatio-ohjauksen vaikuttavuus asetettujen tavoitteiden suhteen on varsin heikkoa, ja sitä käytetäänkin usein aivan muista syistä. Informaatio-ohjaus voikin antaa yleisölle positiivisen kuvan siitä, että päätöksentekijät ottavat kysymyksessä olevan ongelman vakavissaan ja tekevät asialle jotain, sillä informaatio-ohjauksella on usein hyvä näkyvyys. Informaatio-ohjauksella voidaanankin saavuttaa halvalla poliittista suosiota ilman varsinaisia muutoksia nykytilanteeseen. (van der Doelen 1998, 140-143)

Seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnista saadun tiedon myötä julkinen keskustelu olisi laadukkaampaa. Tarvittaisiin vähemmän spekulointia ja ylilyöntejä, jos kaikki puhuvat samasta asiasta samalla tietopohjalla. Argumentointi perustuisi enemmän tieteellisiin tuloksiin ohjailun kustannuksista ja vaikutuksista tunnepohjaisen argumentoinnin sijaan. Sivuvaikutuksena voidaan kuitenkin todeta, että informaation tuottaminen voi edelleen kasvattaa eriarvoisuutta eri ryhmien välillä. Asioista paljon jo tietävät ovat yleensä niitä, jotka myös kiinnostuvat uuden informaation keräämisestä (van der Doelen 1998, 141).

Valtioneuvoston toimintakertomuksen kautta kansalaiset saavat tietoa valtioneuvoston ilmastotoimista ja niiden vaikuttavuudesta. Julkisen paineen vuoksi valtioneuvostolla olisi tarve tehdä toimivampia suunnitelmia. Selontekomenettely lisäisi myös ymmärrystä eri sektorien toiminnasta ja lisäisi ehkä sääntelyn hyväksyttävyyttä kaikilla aloilla. Selontekomenettelyn myötä myös löytyisi mahdollisesti parempi tasapaino eri sektorien välillä, jos päätöksenteki-

jöille tai kansalaisille ilmeni, että joillain sektoreilla onkin enemmän tai vähemmän sääntelyä kuin muilla sektoreilla. Toisaalta kokonaistarkastelun myötä voisi paljastua millä sektoreilla ohjausta voidaan lisätä, ja missä ohjaus tuottaa vain negatiivisia tuloksia.

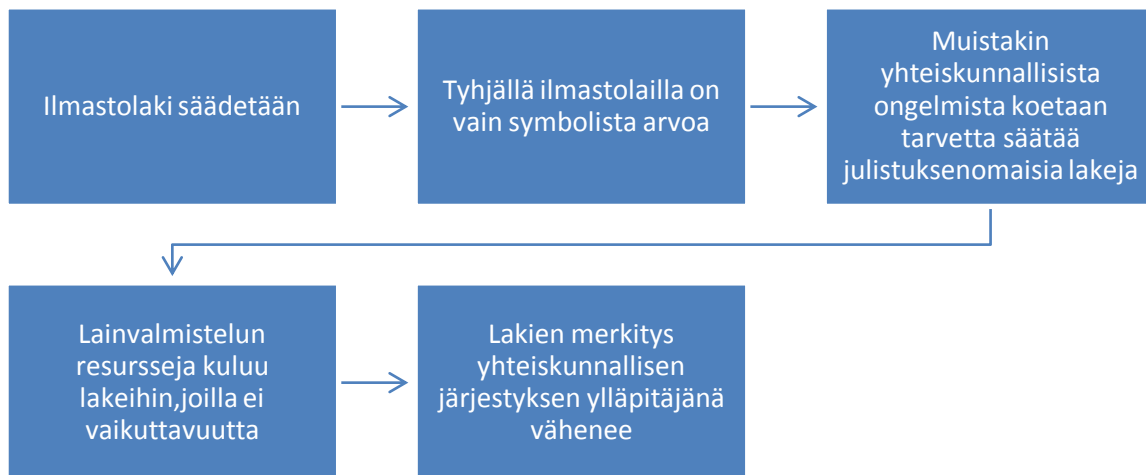
Ilmastolain esiselvitysmallin mukaan kansalaisille ei olla antamassa suoraan sen enempää valtaa tai kuulemisoikeuksia. Kansalaisten vaikutusvalta kasvaa kuitenkin osittain argumentoinnin laadun ja julkisen paineen kautta. Osallistumismenettelyn mukaan ottaminen takaisi kuitenkin eri intressien huomioimisen tarpeeksi varhaisessa vaiheessa, ja sen avulla ohjauksesta voidaan suunnitella oikeudenmukaisempaa ja hyväksyttävämpää.

5.4 Ilmastolain symbolifunktio

”Muilta osin Ekroosin ja Warstan ilmastolaille asettamat tehtävät liittyvät paljolti lainsäädännön niin sanottuun symbolifunktioon ja ovat valtiosääntöoikeudellisesti täysin hyväksyttäviä. Lainsäädäntöä voidaan käyttää kulttuurisen muutoksen käynnistämiseksi tai vauhdittamiseksi. On ilmeistä, että alemman asteiseen säädökseen perustuvalla tai ilman säädösperustaa toimivalla suunnittelu- ja seurantajärjestelmällä ei pystyttäisi saavuttamaan ilmastolaille selvityksessä osoitettuja tehtäviä. Kun vain lailla toteutettavissa oleva eduskunnan osallistuminen suunnittelu- ja seurantajärjestelmään myös korostaa ilmastopolitiikan merkitystä ja lisää sen painoarvoa julkisuudessa, pidän hahmotellun kaltaisen lain säätämistä perusteltuna.” (Tuori 2012, 6)

Ilmastolailla voidaan siis katsoa olevan myös muita tehtäviä, kuin mitä pelkästä pykälästä voi lukea. Kun halutaan korostaa lainsäädännön yhteyttä arvoihin, voidaan väittää, että jokainen säädösratkaisu on aina jossakin mielessä moraalinen kannanotto (Tala 2005, 17). Lainsäädännön symboliarvo on tärkeä moniarvoisessa yhteiskunnassa, joissa oikeussääntelykin syntyy ja toteutuu usein erimielisyyden vallitessa. Tällöin oikeusjärjestelmä ja sen sisältämät arvostukset luovat kaikille yhteisen mittapuun. Oikeudellisen sääntelyn symbolista puolta voidaan vähätellä, kun merkitystä halutaan antaa vain sille, mikä voidaan toteuttaa tarvittaessa pakolla ja minkä vaikutukset seuraavat suoraan oikeusnormista. Toisaalta oikeudellisen sääntelyn symbolista puolta voidaan myös ylikorostaa. (Tala 2005, 150-151) Ilmastolaki sääntelee suoraan viranomaisten toimintaa, mutta symbolifunktion voidaan katsoa liittyvän yritysten ja kansalaisten mielikuviin ilmastolaista. Seuraavassa määritellään erilaisia näkökulmia, jotka voidaan liittää ilmastolain symbolifunktioon.

Onko muuta kuin symbolifunktiota?



Kuvio 5.12 Interventiot teoria ilmastolain säätämisestä pelkistä symbolisista syistä

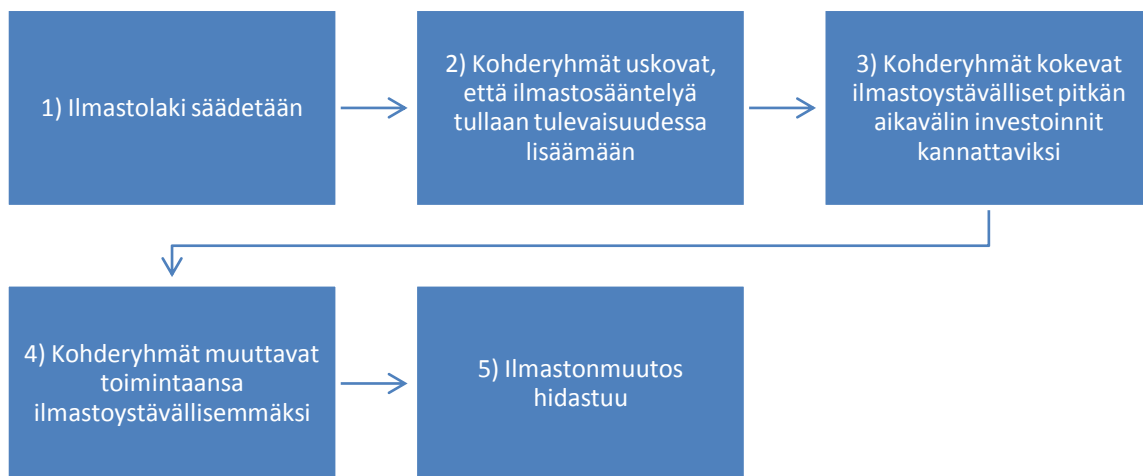
Monien tahojen mielestä ilmastolailla ei ole mitään muita lisäarvoa kuin sen symbolifunktio, muun muassa koska ilmastolailla ei luoda mitään uutta aineellisoikeudellista sisältöä, ja koska ilmastolailla on vain heikkoa oikeudellista velvoittavuutta. Varsinkin ilmastolakia vastustavat katsovat, että ilmastolain tehtävät liittyvät pelkästään sen symboliarvoon, eikä tämän tulisi olla syy säätää laki. Jos pelkät symboliset syyt ovat hyväksyttävä syy säätää laki, pitäisi pohtia, tulisiko muistakin merkittävistä ongelmista (kuten nälänhädästä) säätää symbolinen laki. Lakien säätäminen saattaisi tällöin määräytyä vain sen mukaan, mikä huolenaihe on muodikkain.

Aikaisemmin esiteltiin Vedungin ja van der Doelenin (1998, 107-114) teorioita informaatio-ohjaukselle sopivista ja yleisti käytössä olleista käyttökohteista. Yksi näistä teorioista koski informaatio-ohjauksen käytön symbolisia syitä. Monia yhteiskunnallisia ongelmia on syystä tai toisesta vaikea tai lähes mahdotonta ratkaista, mutta hallituspuolueiden oletetaan tekevän jotain asioiden hyväksi. Päätöksentekijät saattavat siis turvautua näennäisten keinojen käyttöön antaakseen positiivisen mielikuvan toiminnastaan. Tuskin käy kieltäminen, etteikö ilmastolain kohdalla kyse olisi myös tästä. Ilmastolain säätäminen oli yksi Vihreän puolueen ehtoista liittyä hallitukseen (vihreat.fi > vihreät kärkitavoitteet hallitusneuvotteluissa 2011). Tällaisen positiivisen signaalin lähettäminen lienee ollut erityisen tärkeää sen jälkeen, kun puoluetta arvosteltiin sen passiivisuudesta, kun ydinvoiman lisäämiselle annettiin myönteinen periaatepäätös. Velvoittavan ilmastosääntelyn lisääminen on hyvin haastavaa, sillä yritysmaailma vastustaa sitä voimakkaasti ja ilmastotoimet ovat monesti resurssi-intensiivisiä, joten lainvalmistelussa saatetaan tyytyä myös kompromissiratkaisuun, jolla on kuitenkin mahdollisia poliittisia etuja.

”Osa kriitikoista on todennut, että ilmastolaki on pelkkää symbolilainsäädäntöä, kun sen sisältö ei ole kovin velvoittava, eikä siinä ole välttämättä aineellisoikeudellista sisältöä, vaan se olisi tavallaan tällainen suunnittelukoneisto. En ole tästä ihan samaa

mieltä, että näin olisi. Mutta onhan siinä tietenkin oma merkityksensä, että lakiin kirjoitetaan, että jollain politiikkalohkolla on selvä pitkän aikavälin tavoite. Käytännössä se tavoite tarkoittaa pyrkimystä hiilineutraaliin yhteiskuntaan, joka on tavallaan yleistavoite ilmastopolitiikassa muutenkin. Nyt se tavoite laitettaisiin lakiin. Tässä kohtaa puhutaan suunnittelulainsäädännöstä, kun lainsäädännön kautta pyritään kehittämään yhteiskuntaa johonkin tiettyyn suuntaan. Olen ymmärtänyt juristien puheenvuorojen perusteella, että tämä on yleisempikin suuntaus muun lainsäädännön kehittämisessä, että käytetään lain instrumenttia tämän tyyppisiin tarkoituksiin. Vaikka kyse on pehmeästä lainsäädännöstä, niin kyllä [ilmastolailla] on ihan oma roolinsa ja funktionsa” Magnus Cederlöf (YM)

Säätelyllä uhkailu



Kuvio 5.13 Interventioteorია tulevaan säätelyyn varautumisesta

Kun ilmastolaki säädetään, oletetaan sen antavan oikeanlaisen signaalin toiminnanharjoittajille ilmastoasioiden painoarvosta. Ilmastoasioiden painoarvon lisäksi toiminnanharjoittajat voivat laskeskella valtioneuvoston toimintakertomuksista seuraavan tulevaisuudessa lisää sääntelyä. Toiminnanharjoittajien toivotaan täten muuttavan toimintaansa ilmastoystävällisempään suuntaan ilman varsinaisia määräyksiä, sillä heidän oletetaan haluavan varautua tulevaan säätelyyn omin ehdoin. Säätelyllä uhkailua käytetäänkin monesti informaatio-ohjauksen lisänä (Vedung ja van der Doelen 1998, 113).

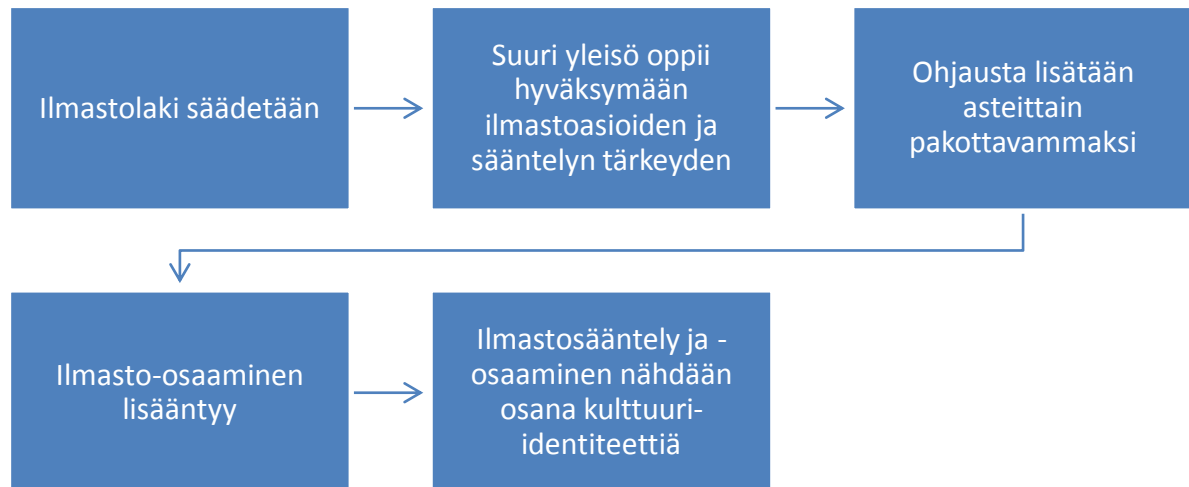
Vailla aineellisoikeudellista sisältöä ja sanktiomekanismia oleva ilmastolaki voi kuitenkin pahimmillaan antaa toiminnanharjoittajille mielikuvan ilmastoasioiden merkityksettömyydestä. Selvä poliittinen kompromissi voi antaa viestin siitä, että ilmastosäätelyn sovittelussa tulee vierähtämään vielä tovi, eikä omia ympäristöinvestointeja kannata tehdä vielä vähään aikaan. Tämä mahdollinen oletus johtuu siitä, että ilmastolaki ei ehdotetun kaltaisesti lisää ilmasto-

ohjauksen ennakoitavuutta. Ohjailun ennakoitavuus on ehdottoman tärkeää, jos yrityksiltä kaivataan merkittäviä pitkän aikavälin investointeja. Toisaalta, tyhjän ilmastolain säätämisesä voi olla myös se ongelma, että se antaa mielikuvan siitä, että kaikki tarpeellinen on jo tehty (Määttä ym. 2012, 8). Toiminnanharjoittajat eivät siis välttämättä kokisi enää tarpeelliseksi tehdä itse mitään, jos he olettavat ilmastolain olevan riittävä ilmastonmuutoksen hidastamiseksi. Ilmastolain säätäminen voi siis johtaa erilaisiin virheellisiin päätelmiin sen symbolifunktiosta.

Toinen ongelmallinen kohta tässä interventiot teoriassa liittyy toiminnanharjoittajan toiminnan muutoksen todennäköisyyteen. Vaikka he pitäisivätkin ilmastoasioita tärkeänä, ei se takaa, että he tosiasiallisesti muuttaisivat totuttuja käytäntöjään. Vapaa-ehtoisuuteen perustuvilla ohjauskeinoilla on vahva hyväksyntä mutta heikko vaikuttavuus (esim. van der Doelen 1998, 129-145). Tämä tapahtumaketju ei kuitenkaan ole täysin mahdoton vailla aineellisoikeudellista sisältöä olevan ilmastolainkaan kohdalla. Ilmastolaki voi hyvinkin antaa lisäpotkua jo muutosta harkitseville toiminnanharjoittajille. Vapaaehtoisella toiminnalla olisi kuitenkin se hyvä puoli, että muutokset voidaan tehdä omalla aikataululla ja tilannekohtaiset tekijät huomioiden. Lisäksi toimintakertomuksia ja mahdollista tulevaa sääntelyä silmälläpitäen yrityksillä on pienempi kynnyks lähteä tekemään päätösten tekijöiden kanssa sopimuksia toiminnastaan. Toiveena heillä olisi tällöin, että vapaaehtoisesti sopimukset voisivat korvata oikeudellisen sääntelyn. Sääntelyn uhka onkin hyvä keino ajaa yritykset tähän, sillä eihän kukaan vapaaehtoisesti halua toimintaansa rajoitettavan (van der Doelen 1998, 137)

”Ilmastolailla voidaan lähettää sellainen viesti, että ilmastonmuutos on niin vakava ongelma, ettei sen ratkaisemista voida jättää vapaaehtoisten toimien ja ihmisten hyvän tahdon varaan. Ajattelisin myös niin, että ihmiset ovat aika valmiita tekemään myös omia ilmastotekojaan, kunhan heillä on varmuus siitä, että samat pelisäännöt koskee myös muita. Ettei naapuri pääse vapaamatkustamaan. Se tulee nimenomaan koordinoidun lainsäädännön kautta. Näkisin, että ilmastolaki voisi osaltaan vähentää sellaista "herravihaa": 'kun ei poliitikot kuitenkaan tee mitään'. Vastavuoroisuus voisi oikeastaan parantua” Meri Pukarinen (Polttava kysymys)

Kulttuuri-identiteetin muutos ja sääntelyn hyväksyttävyyden lisääminen

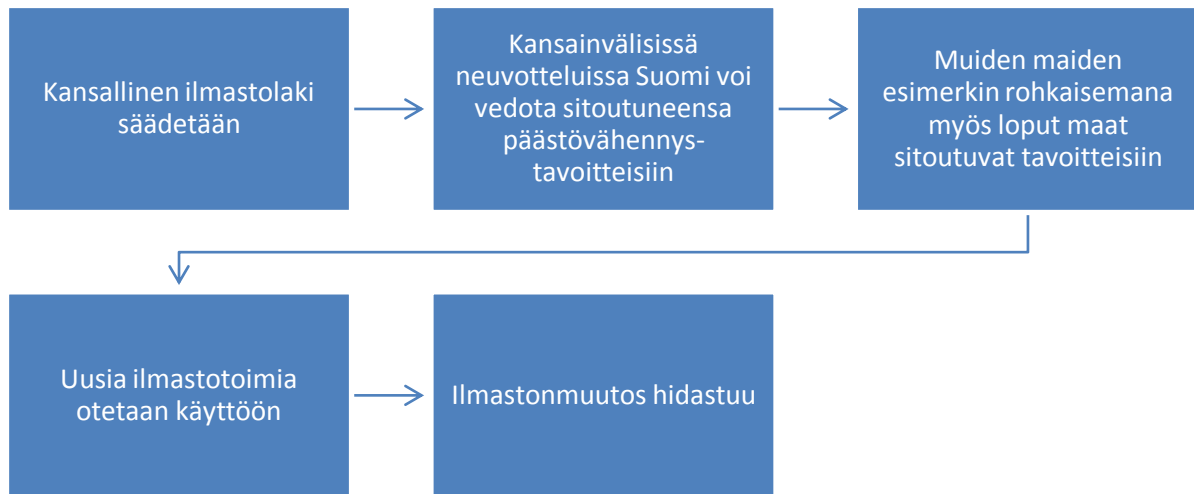


Kuvio 5.14 Interventioteoria kulttuuri-identiteetin muutoksesta

Vedung ja van der Doelen (1998, 107-114) ovat todenneet, että informaatio-ohjausta voidaan käyttää myös toimien hyväksyttävyyden lisäämiseksi. Pessimistisen näkemyksen mukaan informaatio-ohjausta käytetään vain polunraivaajana velvoittavammille ohjauskeinoille. Tarkoituksena on saada ohjaaminen tietyllä alalla tutuksi ja yleisesti hyväksyttäväksi. Suora oikeudellinen sääntely aikaisemmin koskemattomalla kentällä voisi hyvin nostattaa vastarintaa ohjaukselle. Pessimistisen näkemyksen mukaan informaatio-ohjauksella itsessään ei siis olisi edes tarkoitus ratkaista mitään ongelmia. Ilmastolakihan perustuu selontekomenettelyihin, joiden tarkoitus on asteittain lisätä ohjailua. Ilmastolain säätäminen antaa kuvan ilmastoasioiden painoarvosta, ja voi lisätä tulevien toimien hyväksyttävyyttä.

Ohjailun lisääntyessä ja toiminnanharjoittajien tehdessä lisäinvestointeja myös ympäristö-osaaminen kasvaa. Uutta teknologiaa on kehitettävä täyttääksemme päästövähennystavoitteet, ja meidän on koulutettava ihmisiä, jotka osaavat käyttää tätä teknologiaa. Näin ollen asiantuntemuksemme ympäristöohjauksesta kasvaa. Parhaimmassa tapauksessa ilmasto-osaaminen voi nousta vientivaltiksi, jos muualla ei ole vielä otettu käyttöön uutta teknologiaa. On kuitenkin varsin kyseenalaista voidaanko ilmastolailla todella päästä edelläkävijäasemaan. Edelläkävijyyteen pyrkiminen on monesti vain sanahelinää, ja todellisen edelläkävijäaseman saavuttamiseksi pitäisi olla vaikuttavampia ilmastotoimia. Lisäksi on todennäköisempää, että Suomen ilmastolaki noudattaa kansainvälisiä linjoja päästövähennystavoitteiden asettelussa, jolloin etenisimme samaa linjaa muiden valtioiden kanssa, eikä edelläkävijäasemaa luultavasti senkään vuoksi pääse ilmastolain kautta syntymään.

Symbolifunktio kansainvälisellä tasolla

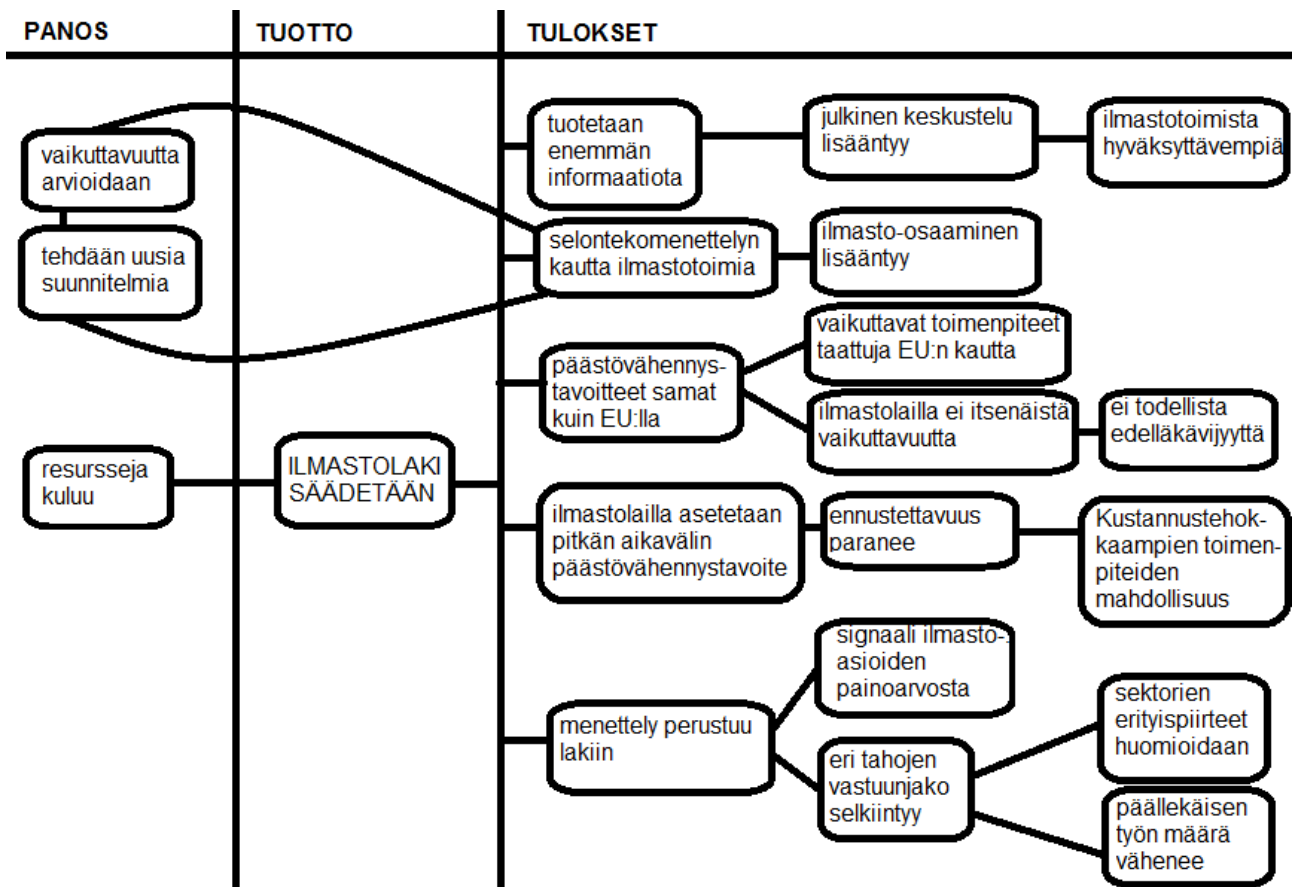


Kuvio 5.15 Interventioteoria kansallisen ilmastolain kansainvälisistä vaikutuksista

Kansainvälisellä tasolla Suomi voi näyttää todella sitoutuneensa ilmastotavoitteisiin ilmastolain kautta, ja kannustaa siten myös muita maita sitoutumaan tiukempiin päästövähennystavoitteisiin. Osa haastateltavista piti myös ilmastolakia potentiaalisena ulkopoliittikan valtti-korttina. Pitää tuki pitää mielessä, että kansainvälisten sopimusten taustalla on lukuisia muitakin vaikuttajia. Muut maat ovat joka tapauksessa seuranneet kiinnostuneina ilmastolakia ko-keilleiden valtioiden kokemuksia. Lisäksi selontekomenettelyn ja ilmastopaneelin toiminnan kautta meidän tietoperusta lisääntyisi, ja tästä on merkittävästi apua kansainvälisissä neuvotte-lutilanteissa (Suomen ilmastopaneeli 2012, 31).

5.5 Yhteenveto interventioteorioista

Interventioteorioiden yhteenvetokuvioon 7.16 on sisällytetty tulkintani mukaan tärkeimmät elementit. Sisällytetyt interventioteoriat tuovat esille tavalla tai toisella ilmastolain vaikutta-vuuteen tai muihin lisäarvoihin liittyviä tuloksia. Esityksellisistä syistä yhteenvedon ulkopuo-lle on jätetty teorioita, jotka liittyvät vaihtoehtoihin tai epävarmihin toimintoihin. Esimer-kiksi kuvio 7.4 liittyy päästövähennyspolun lineaarisuuteen. Kuviota ei ole kuitenkaan sisälly-tetty yhteenvetoon, sillä ei ole varmaa, säädetäänkö ilmastolaissa velvoitteesta saavuttaa pääs-tövähennykset lineaarisesti. Ilmastolain epävarmihin sisältöihin palataan kuitenkin vielä seu-raavassa luvussa, sillä ne ovat muun analyysin kannalta mielenkiintoisia. Tässä yhteenveto-kuviossa näkyy siis vain ne toiminnot ja niistä seuraavat tulokset, jotka suhteellisella varmuu-della sisältyvät viralliseen lakiehdotukseen.



Kuvio 5.16 Yhteenveto interventioteorioista

Yhteenvedon ylin tulos liittyy ilmastolain myötä tuotettavaan informaatioon ilmastonmuutoksesta, ilmastotoimista ja niiden vaikuttavuudesta. Tätä on käsitelty yhdistetysti interventioteorioissa 3.2 ja 5.6. Informaation lisääntyminen voi vaikuttaa julkisen keskustelun laatuun ja päätösten hyväksyttävyyteen. Aineiston käytön perusteella on todettava, että informaatio-ohjauksen käytöllä on vaikutuksia sekä vaikuttavuusanalyysien tekoon että julkisen paineen syntymiseen ja täten todennäköisesti myös tulevien ilmastotoimien vaikuttavuuteen.

Kun aineistoa peilaa ohjauskeinojen käytön prosessiin, joka on esitelty luvussa 2, on mahdollista havaita ilmastolakiin sisältyvä tärkeä erikoisuus. Selontekomenettelyn mukaisesta toiminnasta lähtee silmukka takaisin ohjauskeinojen suunnitteluvaiheeseen. Tehtyjä ilmastotoimia arvioidaan, ja arvioiden perusteella tehdään suunnitelmia uusista ilmastotoimista. Tämä toimii selontekomenettelyn palautekehänä, mikä on ilmastolain ehdottomia vahvuuksia, sillä se takaa paremmin ilmastotoimien toimivuuden, vaikuttavuuden ja joustavuuden. Prosessissa on myös mukana ilmastopaneeli, joka voi esittää lisää tutkimustuloksia ja toimenpide-ehdotuksia ilmastotoimien vaikuttavuuteen liittyen. Palautesilmukkaan on yhdistetty interventiot 3.3 ja 5.9. Samantyyppistä suunnittelua on toteutettu myös nykyisissä energia- ja ilmastostra-

tegioissa, mutta empiirisen analyysin tuloksena voidaan sanoa, että ilmastolain lisäänti on nimenaan suunnittelun vakinaistaminen ja vahvempi kytkeminen vaikuttavuusanalyysiin.

Tuloksista keskimmäisin ja toiseksi alin liittyvät ilmastolain myötä asetettaviin pitkän aikavälin päästövähennystavoitteisiin, joita on käsitelty interventioteorioissa 3.1, 3.5, 5.8 ja 5.13. Pitkän aikavälin tavoitteet lisäävät ilmastotoimien ennustettavuutta, ja mahdollistavat kustannustehokkaampien toimintamallien käyttöönoton. Kun päästövähennystavoitteet noudattavat samaa linjaa EU:n asettamien tavoitteiden kanssa, ovat seuraukset ilmastolain vaikuttavuuteen kaksijakoisia. Toisaalta ilmastotoimien vaikuttavuus on taattua, sillä Suomi on sitoutunut noudattamaan jäsenvelvoitteitaan. Ilmastolailla ei kuitenkaan olisi itsenäistä vaikuttavuutta, sillä se olisi tällöin vain tapa implementoida EU-oikeutta. Näin ollen ilmastolailla on tuskin saavutettavissa myöskään todellista edelläkävijyyttä ilmastoasioissa.

Interventioteorioiden 3.4, 5.3 ja 5.13 perusteella on myös todettavissa, että laintasoinen sääntely on perusteltua ainakin tietyistä näkökulmista. Ensinnäkin se voi antaa kansallisesti ja kansainvälisesti signaalin ilmastoasioiden painoarvosta kansallisessa päätöksenteossa. Tällaista signaalia ei olisi mahdollista saavuttaa alemman tasoisella sääntelyllä. Lisäksi lailla on mahdollista selkiyttää viranomaisten vastuun- ja tehtävänjakoa, mikä voi vähentää päällekkäisen työn määrää. Sektorijaon myötä on mahdollista huomioida edelleen sektorien erityispiirteet, mikä tekee ilmastotoimista hyväksyttävämpiä ja kestävämpiä.

6. Johtopäätökset

Ilmastolain valmistelun aloittamisella on vahvat kansainväliset juuret. Kansainväliset ilmastopöytäkirjat ja EU-ilmastosääntelyn velvoitteet ovat synnyttäneet paineita luoda selkeämmät kansalliset raamit alati kehittyvälle ilmastosääntelylle. Paineita on tullut myös lukuisten maiden ilmastolakikokeiluista, ja ilmasto-osaamisen kehittämisellä olisi tietysti vientiä edistäviä vaikutuksia. Hanakimmat vaateet ilmastolain säätämiseksi ovat tulleet kansalaisjärjestöjen suunnalta. Vaateiden taustalla on huoli ilmastonmuutoksesta, ja tarve saada nopeita muutoksia aikaan ihmisten aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Ilmastolain puolesta on saatu aikaa vaikuttavaa ilmastopoliittista. Suomessa kampanja on kulkenut nimellä Polttava kysymys. Sen lisäksi ilmastolain puolesta on tehty kaksi lakialoitetta, ja ilmastolain säätäminen oli Vihreiden ehto hallitusneuvotteluissa.

Tässä tutkimuksessa haastatellut henkilöt (ks. s.11) olivat melko samoilla linjoilla esiselvitysmallin mukaisen ilmastolain vaikuttavuudesta. Eroja haastateltavien kesken löytyi kuitenkin nimenomaan ilmastolain tarpeellisuutta arvioitaessa, ja tässä kohtaa näkyi erityisesti eri toimijaintressit. Hallinnon edustajia huolestutti erilaisten selvitysten, raporttien ja arviointien määrä, sillä näistä koituu heille lisää työtä. Kuntasektoria myös huolestuttaa lisätyön määrä, mutta lähinnä kuntien taloudellisesta näkökulmasta. Kansalaisjärjestöjen taholta huoli liittyy enemmänkin siihen, saadaanko ilmastolaista tarpeeksi vaikuttava, mutta toisaalta heille on symbolisista syistä tärkeää myös, että ilmastolaki ylipäättänsä saadaan aikaiseksi. Elinkeinoelämä taas ei näe ilmastolakia ollenkaan tarpeellisena, ja heidän uhkakuvanaan on, että ilmastolailla pyritään luomaan vahvempaa ilmastosääntelyä kuin muualla Euroopassa, mikä tekisi Suomalaisten yritysten aseman tukalaksi kansainvälisillä markkinoilla.

6.1 Vaikuttavuus

Monet haastateltavista uskoivat, että pitkän aikavälin päästövähennystavoitteisiin päästään, ja että ilmastolaki antaa paremmat eväät tälle tielle. Käytännössä useimmat haastateltavat jopa pitivät esiselvitysmallin kaltaista ilmastolakia ainoana vaihtoehtona heittäen takaisin kysymyksen: ”Miten muutenkaan tavoitteisiin voitaisiin päästä?”. Muiden ohjaukeinojen käyttö olisi liian velvoittavaa, eikä monimuotoiselle ilmastosektorille olisi mahdollista löytää yhteistä ja kaikkiin tilanteisiin sopivaa velvoittavaa sääntelyä.

Puitelain suorien ja itsenäisten ilmastovaikutusten voidaan kuitenkin katsoa olevan melko vähäisiä, sillä todelliset vaikutukset on tarkoitus saada aikaiseksi sektoreittain. Kuten kansallisen energia- ja ilmastostrategian taustaraportin (2013) arvioinnista selviää, ilmastotoimiin tarvi-

taan tiukempaa otetta, jotta pitkän aikavälin päästövähennystavoite olisi saavutettavissa. Sektoritasolla tarvittaisiin siis entistä vahvempia toimia, eikä pelkän informaation lisäämisen ja levittämisen voida katsoa riittävän tähän. Ilmastolailla on varmasti positiivisia vaikutuksia substanssilakeihin, sillä puitelaissa selvitettäisiin ohjausperiaatteet ja vakinaistettaisiin suunnitteluinstrumentti ilmastotoimille. Selontekomenettely ei kuitenkaan takaa, että sektorien toimet olisivat yhtään tehokkaampia, sillä selontekojen aineellinen sisältö ja toimenpiteiden tosiasiallinen toteutuminen olisi edelleen poliittisesti päätettävissä.

Puitelain vaikuttavuutta on kuitenkin mahdollista kohentaa. Rahan puute lienee suurin este vaikuttavien ilmastotoimien toteutumiselle. Merkittävän eron nykyisiin energia- ja ilmastostrategioihin pystyisi tekemään liittämällä suunnittelun ja budjetointiin yhteen. Näin ainakin vältettäisiin lähinnä julistuksenomaiset toimintasuunnitelmat. Suunnitelmien ja budjetoinnin yhteen liittäminen ei välttämättä toki toisi yhtään enempää rahaa ilmastotoimiin, mutta ainakin suunnitelmat olisivat tällöin realistisempia, ja rahoja pystyttäisiin käyttämään harkitun kohdennetusti. Pakollinen selontekomenettely tuo kuitenkin ilmastoasiat jokaisen hallituksen asialistalle, ja tällä voi olla positiivisia vaikutuksia myös rahoituksen löytymiseen.

Lisäksi puitelain vaikuttavuutta voidaan parantaa vahvoilla linkityksillä substanssilakeihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että ilmastolaissa luetellut tavoitteet ja periaatteet tulisi ottaa huomioon myös muussa relevantissa sääntelyssä. Kuten edellisissä luvuissa on todettu, ympäristölupa- ja ympäristövaikutusten arviointimenettely ei vielä kata ilmastoarviointia. Ilmastonmuutoksen kannalta olisi todella merkityksellistä, jos YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa otettaisiin huomioon myös toiminnan ilmastovaikutukset. Linkitysten tekeminen on kuitenkin aikaa vievä prosessi, joka kohtaa myös todennäköisesti vahvaa poliittista vastustusta.

Ilmastolain soveltamisala rajauksilla on tietysti omat vaikutuksensa lain vaikuttavuuteen. Hallitusohjelmassa ja ministeriryhmän päätöksessä on linjattu, että ilmastolaki tulisi koskemaan vain päästökaupan ulkopuolisia toimialoja. Sisällön rajaaminen on ongelmallista, sillä se veistää ilmastopolitiikan kokonaisvaltaista tarkastelua. Päästökaupan rajaaminen ilmastolain ulkopuolelle on kuitenkin ymmärrettävää, sillä sektori on täysin säännelty EU-tasolla. Olisi kuitenkin toivottavaa, että kaikki ilmastopolitiikalle olennaiset sektorit pystyttäisiin sisällyttämään edes yhteisen pitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden tarkastelun alle, kuten muiden valtioiden ilmastolaeissa on tehty. Substanssisääntely on kuitenkin tarkoitus hoitaa hallinnonaloittain jatkossakin. Kaikkien eri päästölähteiden yhtäaikainen tarkastelu lisäisi erityisesti ilmastopolitiikan läpinäkyvyyttä ja yhtenäisyyttä.

On tietysti muistettava, että vahvin tae päästövähennyspolulla pysymisestä tulee EU:n velvoitteiden kautta. Suomi on oikeudellisesti velvoitettu noudattamaan unionin lainsäädäntöä, ja jäsenvelvoitteiden rikkomisesta voi seurata merkittäviä taloudellisia sanktioita. Tähän mennessä unionin ilmastotavoitteet yltyvät vasta vuoteen 2020, mutta on todennäköistä, että jatkoa seuraa. Ainakin vuoden 2030 tavoitteista käydään jo neuvotteluita. Toisaalta koko ilmastolain

tarpeellisuuden voi kyseenalaistaa, jos seuraamme vain EU:n linjauksia. Tällöin voimme ainakin todeta, että ilmastolailla ei ole mitään itsenäisiä vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään, sillä seuraisimme käytännössä vain nykytilanteen kaavaa. Ilmastolaki olisi tällöin parhaimmillaankin vain menetelmä implementoida unionin lainsäädäntöä. Tämä ei toki tarkoita, etteikö ilmastolain säätämisestä seuraisi muuta lisähyötyä nykytilanteeseen.

6.2 Ilmastolain tarpeellisuus

Poikkeuksetta kaikkia haastateltavia mietitytti, mitä lisäarvoa esiselvityksen mukainen ilmastolaki voisi tuoda nykytilanteeseen. Tämä on todella pohtimisen arvioinen asia, sillä selontekomenettely muistuttaa vahvasti nykyisiä energia- ja ilmastostrategioita, eikä ilmastolailla aseteta yksilöitä tai toiminnanharjoittajia koskevia velvoitteita tai oikeuksia. Kysymystä on jo pohdittu aihepiireittäin luvuissa 4 ja 5, mutta nyt palaamme tiivistetysti aiheeseen. Luvussa 2 on esitelty Mickwitzin (2003) luokittelu ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arviointikriteereistä. Näitä kriteereitä käytetään nyt hyödyksi arvioitaessa, onko ilmastolaista mitään lisäarvoa nykytilanteeseen verrattuna. Vaikuttavuutta ei enää käsitellä tässä yhteydessä, sillä sitä on käsitelty laajasti jo äskeisessä alaluvussa.

Ohjauskeinoa voidaan pitää *relevanttina*, jos ohjauskeinoon tavoitteet kattavat kyseisen ympäristöongelman. Ilmastolain tavoitteina ovat merkittävät pitkän aikavälin päästövähennystavoitteet sekä ilmastopolitiikan suunnittelun ja organisoinnin vahvistaminen. Ilmastolaki ohjauskeinona pyrkii siis selvästi vastaamaan kyseenomaiseen ympäristöongelmaan.

Ilmastolain suorat *vaikutukset* liittyvät lähinnä kokonaisvaltaisemman arviointi- ja suunnittelumenettelyn käyttöönottoon, ja vasta välillisesti ilmastonmuutoksen hillintään. Selontekojen myötä syntyy lisää informaatiota ilmastotoimien vaikuttavuudesta, ja tämä lisää ehkä julkisen keskustelun ja päätöksenteon laatua. Selontekomenettelyllä tehdään toimenpide-ehdotuksia, joiden vaikutukset ovat niiden sisällöstä ja toimeenpanosta kiinni. Ilmastolain säätämisestä aiheutuu lisäkustannuksia hallinnolle, mutta toisaalta eri raportointi- ja arviointikohteiden yhdistäminen voi vähentää työn määrää. Ilmastolailla voi olla myös vaikutuksia Suomen kansainvälisiin neuvotteluasemiin.

Vaikutusten *pysyvyyttä* on vaikea arvioida vielä tässä kohtaa. Tärkeimmät ilmastolain vaikutukset syntyisivät sektoreittain toteutettavista ilmastotoimista, joiden sisältöä on turhaa käydä tässä yhteydessä ennustamaan. Joka tapauksessa, ilmastolaki toisi arviointiin ja suunnitteluun toivottua pysyvyyttä verrattuna vapaaehtoisiin energia- ja ilmastostrategioihin.

Ilmastolaki olisi ohjauskeinona ehdottomasti *joustava*, sillä asteittain kehittyvä sääntely voi ottaa muuttuvat olosuhteet huomioon. Lisäksi jatkuvien vaikuttavuusarviointien vuoksi hallin-

to pystyy tekemään tarvittavia korjausliikkeitä ilmastotoimiin. Joustavuus voi kuitenkin teoriassa viedä tilaa *ennakoitavuudelta*. Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien voisi olla vaikea arvailla, minkälaista ilmasto-ohjausta syntyy joka hallituskausi. Järjestelmällinen tiedonkeruu, arviointityö ja suunnittelu ovat kuitenkin omiaan luomaan yli hallituskausien jatkuvaa ilmastopolitiikkaa. Täten tulevien ilmastotoimien lisääntyminen ja velvoittavuus on ainakin todennäköisempää kuin ilman ilmastolain selontekomenettelyä.

Vaikuttaa siltä, että ilmastolailla on hyvin toteutettuna myös hyvä *hinta-hyötysuhde*. Kustannuksia syntyy ainakin ilmastolain säätämisestä, hallituskausittaisista arvioinneista ja suunnitelmista, ja ilmastopaneelin tuottamasta tutkimustiedosta. Hyötynä taas on ilmastotoimien yhtenäistäminen, ja siihen liittyvän viranomaistyön selkiyttäminen. *Hinta-tehokkuussuhdekaan* ei voi muilla ohjauskeinoilla olla juuri parempi, sillä ilmastolaista syntyvien velvoitteiden ja lisätyön määrä ovat jo melko minimissään. Tietysti tiukemmilla keinoilla voidaan saada varmempia tuloksia aikaiseksi. Lisäksi erityisesti selontekomenettelyn joustavuus ja pitkän aikavälin tähtäin tekee toiminnasta kustannustehokasta, sillä se mahdollistaa muuttuvien olosuhteiden huomioimisen toimenpide-ehdotuksissa.

Esiselvitysmallin kaltaisella ilmastolailla voidaan uskoa olevan suhteellisen hyvä *hyväksyttävyy*s. Legitimiteettiä ja kompromissia on kenties tavoiteltu jopa siinä määrin, että jäljelle on joidenkin mielestä jäänyt vain lain kuoret ilman sisältöä. Esiselvitysmalli on kuitenkin helppo hyväksyä kaikkien taholta, sillä karkeasti sanottuna se ei velvoita elinkeinoelämää mihinkään, mutta toisaalta antaa kansalaisjärjestöille ja puolueille jotain mitä esitellä.

Päätöksenteon *läpinäkyvyys* paranee ilmastolain myötä, sillä selontekoihin on raportoitava edellisten toimenpiteiden vaikutuksista ja arvioitava ehdotettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta. Ilmastolailla ennen kaikkea tuotetaan lisää informaatiota ilmastotoimista. Lisäksi eduskunnan rooli vakiintuu selontekojen arvioitsijana, mikä parantaa demokratisoitumista. Ilmastotoimien läpinäkyvyyteen voi vaikuttaa kuitenkin mahdolliset soveltamisalarajaukset. Esimerkiksi päästökauppasektorin jättäminen ilmastolain ulkopuolelle jättäisi hyvin tärkeän hallinnonalan tarkastelun ulkopuolelle.

Ohjauskeinon voidaan katsoa olevan *oikeudenmukainen*, jos sen hyödyt ja haitat jakaantuvat tasavertaisesti, ja jos asianomaisilla on yhtäläiset oikeudet osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon ja saada siitä tietoa. Ilmastolailla säädetään vain valtionhallinnon velvollisuuksista, ja myös ilmastolaista suoraan aiheutuvat kustannukset tulevat valtionhallinnon maksettaviksi. Ilmastolaista voi suoraan hyötyä vain viranomaiset, jos ilmastolailla voidaan selkeyttää heidän työnjakoaan ja vähentää raportoinnin ja selvitysten määrää. Osallistumisoikeudet riippuvat ilmastolain sisällöstä, mutta menettelyn mukaan ottaminen lisäisi ehdottomasti toimintaehdotusten hyväksyttävyyttä ja avoimuutta.

6.3 Suunnitteluinstrumentin oikeudellistaminen

Ilmastolailla ei ole itsenäistä vaikuttavuutta, vaan se toimii suhteessa kaikki muihin käytössä oleviin ohjauskeinoihin, politiikkoihin ja säätelyyn. Ilmastolailla voidaan katsoa saavutettavan monia muita hyötyjä, kuten päätöksenteon avoimuutta ja ilmastotoimien suunnittelun yhtenäistämistä. Eräät haastateltavat kuitenkin kyseenalaistivat, tarvitseeko näiden lisäarvojen saavuttamiseksi todella säätää laki. Voisihan esimerkiksi energia- tai ilmastostrategioita kehittää haluttuun suuntaan.

Suunnitteluinstrumentin oikeudellistamisen ilmeisin etu on suunnittelu- ja arviointityön vaikiintuminen. Strategioiden tekeminen on ollut tähän mennessä täysin poliittisesti päätettävissä, ja päästövähennystavoitteisiin pääseminen vaatii kuitenkin pitkäaikaista ja pysyvää suunnittelutyötä. Ongelmana kuitenkin on, että suunnittelun oikeudellistaminen ei kuitenkaan lisää suunnitelmien velvoittavuutta, vaan ne olisivat luonteeltaan yhä poliittisia (Tuori 2012, 6). Suunnitelmien tekeminen ei takaa sitä, että toimenpide-ehdotukset ovat vaikuttavia, tai että ilmastotoimet toimeenpannaan tehokkaasti. Voiko informaatio- ja suunnitteluohjaukselta toisaalta muuta odottaakaan? Velvoittavuutta ja tehokasta toimeenpanoa voidaan olettaa saavutettavan aivan muilla ohjauskeinoilla. Informaatio- ja suunnitteluohjauksen tuoma hyöty tässä tilanteessa liittyy lähinnä päätöksenteon laadun parantamiseen.

Lailla säätäminen mahdollistaa myös viranomaisten työnjaon uudelleenorganisoinnin. Tällaisen uudistuksen toteuttaminen voi olla tärkeää, jos ilmastolaista koituvan lisätyön määrää halutaan vähentää. Erityisesti eri arviointi- ja raportointikohteiden yhdistäminen vaatii työtehtävien tarkistamista. Ilmastolain tärkeimpiä tuloksia olisi ilmastotoimien kokoaminen yhteen saman tarkastelun alle, ja tämä rikkoo ministeriöiden totuttuja rajoja.

Oikeudellisen sääntelyn avulla ilmastolain tavoitteet ja periaatteet voidaan jossain kohtaa linkittää muuhun relevanttiin lainsäädäntöön. Linkitykset lisääisivät ilmastolain vaikuttavuutta ja läpäisevyyttä muussa päätöksenteossa. Ilman oikeudellista sääntelyä, tällaisten linkitysten tekeminen ei olisi mahdollista. Olisi toki mahdollista mainita nämä tavoitteet ja periaatteet erikseen jokaisessa laissa, mutta niiden sisällyttäminen yksiin kansiin lienee perusteltua jo ilmastotoimien painoarvon vuoksi.

Ilmastolailla voidaan katsoa olevan oma symbolifunktionsa, joka viestittää ilmastoasioiden tärkeydestä. Tämä antaa kansalaisille ja yrityksille viestin siitä, että valtio tekee ilmastoasioiden vuoksi jotain, ja kannustaa myös heitä varautumaan tulevaan ohjailuun tekemällä omia investointeja etukäteen. Lisäksi ilmastolaki voi tukea Suomen asemaa kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa. Kuten Tuori (2012, 6) on todennut, ilmastolain symbolifunktio ei voi olla yhtä hyvin saavutettavissa muilla ohjauskeinoilla kuin laintasoisella sääntelyllä.

EU:n direkttiivien täytäntöönpano edellyttää useimmiten oikeudellista sääntelyä, sillä direktiivit tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä siten, että tehokkuuden, selkeyden ja oikeusvarmuuden periaatteet täyttyvät. Täytäntöönpanon tulee tapahtua sitovin ja julkisin keinoin, niin että kansalaiset voivat olla tietoisia heille asetetuista oikeuksista. Pelkät hallinnolliset menettelytavat eivät ole riittäviä, sillä viranomaiset pystyisivät niitä halutessaan muuttamaan. Nämä seikat mielessä pitäen, on järkevää säännellä ilmastoasioista oikeudellisesti, sillä sen kautta on mahdollista vastaanottaa tulevaisuudessa EU-sääntelyä. Sektorikohtainen sääntely sijoitettaisiin varmasti eri sektorien substanssilainsäädäntöön, mutta ilmastolaki voisi olla oiva paikka sijoittaa Suomea koskevat ilmastovelvoitteet ja -tavoitteet.

6.4 Lopuksi

Ilmastolaki rikkoo niin lainsäädännölle kuin ohjauskeinoluokittelulle tyypillisiä rajoja. Kyse on oikeudellisesta sääntelystä, jolla ei luoda mitään velvoitteita tai oikeuksia yksilöille. Selontekomenettelyllä luodaan paljon uutta informaatiota ilmastotoimista ja niiden vaikuttavuudesta, ja tärkeässä osassa on myös tulevien ilmastotoimien suunnittelu. Kyse on siis menettelysääntelystä, joka koskee vain valtionhallintoa.

Informaatio- ja suunnitteluohjauksen voidaan katsoa tukevan hyvin ilmastolain tavoitteita. Ilmastolain avulla ilmastotoimien suunnittelu voidaan vakinaistaa, ja päätöksenteon tueksi tuotetaan kattavampaa informaatiota aikaisempien toimien vaikuttavuudesta. Suurempi yleisö saa myös luotettavampaa tietoa aikaisempien toimien vaikuttavuudesta, ja pystyy käyttämään sitä julkisen keskustelun generointiin. Vedungin ja van der Doelenin teorioista (1998, 107-114) voi johtaa hieman ristiriitaisia päätelmiä informaatio-ohjauksen toimivuudesta ilmastomuutoksen hillitsemisessä. He toteavat, että informaatio-ohjaus on hyvä ohjauskeinovalinta, kun ongelma johtuu hajapäästöistä ja noudattamisen valvonta olisi erityisen vaikeaa. Kuitenkin on selvää, että pelkällä informaatio-ohjauksella ei ikinä voida saavuttaa riittävää noudattamisprosenttia pitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden suhteen. Mutta tämä ei ole ilmastolain tavoitekaan, vaan se toimii koko ajan osana ja suhteessa muuhun ohjaukseen.

Interventioteorioiden yhteenvedosta (kuviot 5.16) on mahdollista huomata, että ilmastolain interventioteoriat näyttävät hieman erilaiselta kuin totutusti. Ilmastolain vaikutukset ovat epämääräisempiä ja kuin tavanomaisimmilla ohjauskeinoilla. Kun interventioteorioita peilaa ohjauskeinojen käytön prosessiin, on kuitenkin mahdollista huomata, että selontekomenettelyssä ollaan hyödyntämässä viisaasti myös suunnittelun oikeudellistamista. Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että prosessissa palataan niin sanotusti askel taaksepäin suunnitteluvaiheeseen, jolloin voidaan taata vaikuttavuusanalyysien tehokas huomioiminen jatkotoimenpiteiden suunnitte-

lussa. Yhdessä pitkänaikavälin tähtäimen kanssa tämä mahdollistaa kustannustehokkaampien toimien käytön.

Kuten Kulovesi (2010) on todennut, ilmasto-oikeus alkaa muodostaa omaa oikeuden alaansa, johon liittyy vahvasti niin kansainvälistä, EU:n tasoista kuin kansallistakin sääntelyä. Kaikki nämä tasot vaikuttavat keskenään toisiinsa. Tämä on Kuloveden mukaan ilmastosääntelyn iso haaste, sillä eritasoiset ja eri lähteistä tuleva sääntely muodostuu helposti monimutkaiseksi ja tehottomaksi kokonaisuudeksi. Esiselvitysmallin mukaisen ilmastolain suhde tähän haasteeseen on epävarma. Ilmastolailta on mahdollista koota yhteen kansallista sääntelyä, ja yhtenäistää niihin liittyvää raportointi- ja suunnittelutyötä, mikä yksinkertaistaa ainakin viranomaisten työtä. Ilmastolaki voi esiintyä myös jälleen yhtenä tehottomana sääntely-yrityksenä. Kansalaisten silmiin ilmastosääntely voi näyttäytyä myös monimutkaisempana ilmastolain myötä, kun ilmasto-oikeuden tavoitteet ja periaatteet sijaitsevat yhdessä osoitteessa ja siihen liittyvä aineellisoikeudellinen sääntely kymmenessä muussa.

Ollakseen ns. ”tyhjä laki” ilmastolailta voidaan kuitenkin saavuttaa monenlaisia etuja. Oma kantani ilmastolain tarpeellisuudesta on ehdottomasti muuttunut sitä mukaan, kun aineiston analyysi eteni. Ilmastotoimien raportointi ja suunnittelu saadaan yhtenäistettyä yksien kansien sisälle, mikä mahdollistaa paremman vaikuttavuusanalysoinnin. Lisäksi oikeudellisella sääntelyllä voidaan taata suunnittelun vakinaistaminen, ja viranomaisten työnjaon selkiytyminen. Ilmastolailta odotetaan paljon asioita, eikä sillä voida täysin miellyttää kaikkia intressitahoja samanaikaisesti. Voidaan perustellusti kysyä, mikä muukaan järjestelmä olisi parempi, sillä olisi hyvin vaikeaa löytää velvoittavaa aineellista sääntelyä, joka koskisi kaikkia päästöjen aiheuttajia. Ilmastolaki on kuitenkin positiivinen askel eteenpäin kohti pitkän aikavälin päästövähennystavoitteita.

Lähteet

- Alastalo, Marja ja Åkerman, Maria 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusu-vuori, Johanna; Nikander, Pirjo; Hyvärinen, Matti (toim.). Haastattelun analyysi. Vastapaino. Tampere, 372-394
- Blair, Harry 2008. Building and Reinforcing Social Accountability for Improved Environmental Governance. Teoksessa The World Bank. Strategic Environmental Assessment for Policies- An Instrument for Good Govern-ance. Washington, DC.
- COM(2012) 714 final: komission kertomus – 29. vuosikertomus Euroopan unionin oikeuden soveltamisen val-vonnasta (2011)
- Ekroos, Ari ja Warsta, Matias 2012. Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista – Selvitys ympäristömi-nisteriölle 29.5.2012
- Ervasti, Kaijus 2007. Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2007 (36); 4: 382–388
- Eskola, Jari ja Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.
- Euroopan parlamentti 2008. 2020 ilmastolakipaketti: osa 5 – päästövähennysten taakanjako. (luettu 29.3.2013) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=fi&type=IM-PRESS&reference=20080714STO34180>
- Friends of the Earth Europe > climate&energy > the big ask > in depth (luettu 29.9.2013) <http://www.foeeurope.org/node/669>
- Golub, Jonathan (toim.) 1998. New Instruments for Environmental Policy in the EU. Routledge. Lontoo.
- Gunningham, Neil; Grabosky, Peter; with Sinclair, Darren 2004. Smart Regulation – Designing Environmental Policy. Oxford University Press. New York.
- Hildén, Mikael; Lepola, Jukka; Mickwitz, Per; Mulders, Aard; Palosaari, Marika; Similä, Jukka; Sjöblom, Stef-an; Vedung, Evert 2002. Evaluation of environmental policy instruments – a case study of the Finnish pulp & paper and checimal industries. Monographs of the Boreal Environment Research, no 21. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.
- Hilson, Chris 2000. Regulating Pollution – A UK and EC Perspective”. Hart Publishing. Oxford – Portland Ore-gon.
- Hollo, Erkki J.; Kuokkanen, Tuomas; Utter Robert 2011. Ilmasto-oikeus. Talentum, Helsinki.
- ilmasto.org > ilmastonmuutos > ilmastopolitiikka > Suomen ilmastopolitiikka (luettu 5.6.2013) <http://ilmasto.org/ilmastonmuutos/ilmastopolitiikka/suomen-ilmastopolitiikka>
- IPCC 2007, Fourth Assessment Report, Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. (luettu 29.9.2013) http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html
- IPCC 2007. Fourth Assessment Report, Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. (luettu 29.9.2013) http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch13-ens13-3-3-3.html
- IPCC, 2013. Fifth assesment report: The Physical Science Basis, Summary for Policymakers. (luettu 29.9.2013) http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGIAR5-SPM_Approved27Sep2013.pdf

Jordan, Andrew; Wurzel, Rüdiger K.W.; Zito, Anthony R. 2003. New Instruments of Environmental Governance. Frank Class. London.

Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa ja Halonen, Ilpo 1998. Argumentaatioanalyysi ja hyvän argumentin ehdot. Teoksessa Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.). Argumentti ja kritiikki – lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Gaudeamus. Tampere, 60-113.

Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa ja Heinlahti, Kaisa 2006. Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia. Gaudeamus. Helsinki.

”Kansallinen energia- ja ilmastostrategia. taustaraportti” Viranomaisyhdysverkon valmistelma (TEM, YM, MMM, LVM, VM, UM, OKM) 21.3.2013.

Keinänen, Anssi 2010. Poliittikkatoimien vaikutusarvioinnin tarpeellisuudesta ja ongelmista. Referee-artikkeli, Edilex 2010/20. (luettu 17.5.2013) www.edilex.fi/lakikirjasto/7247

Kokko, Kai 2007. Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita. Helsinki.

Kulovesi, Kati 2010. Ilmasto-oikeuden synty? Katsaus ilmastonmuutosta koskevaan sääntelyyn. Teoksessa Määttä, Tapio; Kumpula, Anne; Kokko, Kai; Sairinen, Rauno; Similä, Jukka (toim.). Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja IV 2010. Kopijyvä Oy, Jyväskylä.

Kunnat.net > asiantuntijapalvelut > ympäristö > ilmastonmuutos > kuntaliiton ilmastolinjaukset (luettu 6.5.2013) <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ilmastonmuutos/ilmastolinjaukset/Sivut/default.aspx>

Laitinen, Ahti 2005. Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja kontrolli globalisoituvassa maailmassa. Teoksessa: Talla, Jyrki ja Wikstöm, Kauko (toim.). Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Lakialoite 2008/74 vp

Lakialoite 2008/75 vp

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ilmastopoliittinen ohjelma 2009-2020. Seuranta 2011. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 29/2011

Metsämuuronen, Jari 2009. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. 4.laitos, International Methelp Ky. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Mickwitz, Per 2006. Environmental Policy Evaluation: Concepts and Practice. Gummerus Oy. Vaajakoski .

Mickwitz, Per 2003. A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments – Context and Key Concepts. Evaluation. SAGE Publications, vol. 9(4) s. 415-436.

<http://www.motiva.fi/taustatietoa/ohjaukeino/ilmasto- ja energiastrategia> (luettu 26.3.2013)

<http://www.motiva.fi/liikenne/viisaan liikkumisen edistaminen/viisaan liikkumisen edistamisesta/liikkumisen ohjaukeino sisalto ja tausta> (luettu 22.10.2013)

Määttä, Tapio; Kulovesi, Kati; Talus, Kim 2012. Oikeudellinen arviointi ’kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista’ -selvityksestä. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos, 4.9.2012.

Määttä, Tapio 2005. Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Louhi, Tapani (toim.). Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhla-julkaisu Vesa Majamaa. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Oikeusministeriön julkaisu 2004:4: ”Hallituksen esityksen laatimisohteet”. Helsinki.

Oikeusministeriön julkaisu 2007:6: ”Säädösehdotuksen vaikutusten arviointi, ohteet”. Helsinki.

Otakantaa.fi > hankkeet > ilmastolain esiselvitys https://www.otakantaa.fi/fi-FI/Hankkeet/Ilmastolain_esiselvitys (luettu 21.4.2013)

”Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma”. 22.6.2011.

Sairinen, Rauno 2000. Regulatory Reform of Finnish Environmental Policy. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

Similä, Jukka 2007. Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2007 (36); 4: 409–419.

Suomen ilmastopaneeli 2012. Arviointi ilmastolain vaihtoehdoista ja tarpeellisuudesta. Raportti 1/2012.

Suomen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marrakuuta 2008.

Tala, Jyrki 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita. Helsinki.

Tala, Jyrki 2006. Katsaus oikeudellisen sääntelyn uusiin muotoihin. Teoksessa Backman, Eero; Kulla, Heikki; Tala, Jyrki; Timo Ahonen (toim.). Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhla-julkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Taylor, Christopher; Pollard, Simon; Rocks, Sophie; Angus, Andy 2012. Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: a Critique and Future Research Agenda. Environmental Policy and Governance, 22, 268-292.

Tem.fi > energia > energia- ja ilmastostrategiat (luettu 26.3.2013) <http://www.tem.fi/index.phtml?s=5039>

Tem.fi > energia > päästökauppa (luettu 16.6.2013) <https://www.tem.fi/energia/paastokauppa>

Tuori, Kaarlo 2012. Lausunto ympäristöministeriölle ilmastolain esiselvityksestä. Elokuu 2012

Van der Doelen, Frans C.J. 1998. The “Give-and-Take” Packaging of Policy Instruments: Optimizing Legitimacy and Effectiveness. Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C.; Vedung, Evert (toim.). Carrots, Sticks & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey.

Vedung, Evert 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C.; Vedung, Evert (toim.). Carrots, Sticks & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey.

Vedung, Evert ja van der Doelen, Frans C.J. 1998. The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process – Choice, Effects, and Evaluation. Teoksessa Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C.; Vedung, Evert (toim.). Carrots, Sticks & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey.

Vedung, Evert 2000. Public Policy and Program Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick.

Vihma, Antto 2012. Soft law, Hard law and the North-South Politics of Climate Change. Unigrafia. Helsinki.

Vihreät "Vihreät kärkitavoitteet hallitusneuvotteluissa 2011" (luettu 1.4.2013) <http://www.vihreat.fi/node/6971>

Ym.fi > ympäristö > ilmasto ja ilma > Ilmastolaki valmistellaan vielä tämän hallituskauden aikana (luettu 12.4.2013) [http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastolaki_valmistellaan_vielä_tämän_ha\(3857\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastolaki_valmistellaan_vielä_tämän_ha(3857))

Haastattelut

Ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, Ympäristöministeriö, 13.3.2013

Neuvotteleva virkamies Saara Jääskeläinen, Liikenne- ja viestintäministeriö, 12.3.2013

Ympäristöjohtaja Veikko Marttila, Maa- ja metsätalousministeriö, 14.3.2013

Energia- ja ilmastoasioiden asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto, 12.3.2013

Kampanjakoordinaattori Meri Pukarinen, Polttava kysymys, 11.3.2013

Energiainsinööri Kalevi Luoma, Kuntaliitto, 14.3.2013

Tutkija Sirkku Juhola, Suomen ilmastopaneeli, 13.3.2013

Ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä, Itä-Suomen yliopisto, 12.2.2013

Sidosryhmäseminaarissa 2.10.2012 annetut lausunnot

Ympäristö- ja energiaoikeuden professori Ari Ekroos, ilmastolain esiselvitys

Hallitusneuvos Päivi Janka, Työ- ja elinkeinoministeriö

Neuvotteleva virkamies Saara Jääskeläinen, Liikenne- ja viestintäministeriö

Ympäristöjohtaja Veikko Marttila, Maa- ja metsätalousministeriö

Johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto

Kampanjakoordinaattori Meri Pukarinen, Polttava kysymys

Energiainsinööri Kalevi Luoma, Kuntaliitto

Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko, Suomen ilmastopaneeli

Ympäristöoikeuden professori Tapio Määttä, Itä-Suomen yliopisto