Asiantuntijalausunto. VNS 15/2022 vp Valtioneuvoston selonteko kansallisesta ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmasta vuoteen 2030. Maa- ja metsätalousvaliokunta, 31.1.2023.

Suomen ilmastopaneeli

Ilmastopaneelin jäsen Sirkku Juhola, sihteeristö Marianne Leino

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma

Kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma on ilmastolain mukaan tehtävä vähintään joka toinen vaalikausi. Sopeutumissuunnitelmassa on lain mukaan esitettävä ajantasainen riski- ja haavoittuvuustarkastelu, sopeutumisen hallinnonalakohtainen, hallinnonalojen rajat ylittävä ja alueellinen tarkastelu tarpeen mukaan, toimet sopeutumisen tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvio niiden vaikuttavuudesta sekä muut tarpeelliset seikat. Ilmastopaneelilta on ilmastolain mukaan pyydettävä lausunto suunnitelmaluonnoksesta.

Ilmastopaneelin keskeiset huomiot

Verrattuna edelliseen kansalliseen sopeutumissuunnitelmaan, nykyinen suunnitelma on selkeä askel eteenpäin. Parannusta aiempaan on riskien sisällyttäminen mukaan tarkasteluun sekä pyrkimys määrittää selkeämmin tavoitteita ja toimia niiden toteuttamiseksi.

On kiitettävää, miten suunnitelmaa on virkavalmistelussa monilta osin parannettu lausuntokierroksen kommenttien pohjalta.

Suunnitelmaa voisi edelleen kehittää seuraavat laajemmat kokonaisuudet huomioon ottaen:

Suunnitelmassa jää edelleen epäselväksi, kuinka hyvin riskiarvio ohjaa toimenpiteiden valintaa ja priorisointia. **Suunnitelmaa olisi vahvistanut, jos siinä olisi tunnistettu, mitkä ovat merkittävimmät ja nopeimmin toimintaa vaativat riskit ja avattu tämän menetelmän käyttö selkeästi**. Kiireellisimmät toimet, niiden jouduttaminen, rahoitus ja ohjauskeinot tulisi määrittää suunnitelmassa konkreettisesti ja kertoa miten tämä kiireellisyys on määritelty. Suunnitelmassa tulisi tuoda esille suunnitelmaan valittujen teema-alueiden, toimenpiteiden ja tunnistettujen riskien välinen yhteys, ja miten niitä on suunnitteluvaiheessa käsitelty.

Suunnitelmassa kuvaillaan hyvin vaikutuksia ja vaaratekijöitä. **Suunnitelmaa voitaisiin täydentää tiedoilla siitä, miten vaaratekijät, altistuminen ja haavoittuvuus yhdessä saavat aikaan riskin, sekä miten kehittyvät ajassa ja mihin riskin osatekijään näitä toimia kohdistetaan**. Luonnosversioon verrattuna on hyvä, että alueellista riskien jakautumista on suunnitelmassa avattu nyt hieman enemmän. On hyvä, että taloudellisen riskin käsittelyä on laajennettu luonnosversiosta lausuntopalautteen seurauksena.

Suunnitelmassa on selkeästi tunnistettu **vastuut** eri hallinnon aloille kansallisella tasolla, mikä on hyvä askel eteenpäin julkisen sektorin sopeutumistoimien edistämiseksi. Jostain syystä kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaa koskevan ilmastonmuutokseen sopeutumisen toimintaohjelman tekemisestä on luovuttu sopeutumissuunnitelman lausuntokierroksen jälkeen. Kyseinen toimenpide on korvattu maininnalla sopeutumisen sisällyttämisestä hallinnonalan strategisiin dokumentteihin. Sopeutumisen sisällyttäminen strategisiin linjauksiin ei kuitenkaan riittävästi takaa sopeutumisen toimeenpanoa ja erillisiä toimia tullaan tarvitsemaan joka tapauksessa.

Suunnitelmaan on lausuntokierroksen jälkeen lisätty toimenpiteitä yksityisen sektorin roolin vahvistamiseksi, mikä on erinomainen parannus. Sopeutumistoimien ja riskitarkastelun lisääminen toimialakohtaisiin vähähiilisyystiekarttoihin on oivallinen keino jalkauttaa sopeutumista osaksi toimialojen työtä. Samalla voidaan hahmottaa paremmin myös hillinnän ja sopeutumisen yhteishyötyjä. On hyvä, että myös sopeutumisen seurantatyöhön otetaan mukaan yksityisen sektorin toimijat.

Suunnitelmaan on lausuntokierroksen jälkeen täydennetty rahoitusta koskevia tietoja, mutta **suunnitelmasta puuttuu selkeä ja pitkäjänteinen suunnitelma toimenpiteiden kokonaisuuden rahoittamisesta. On kuitenkin hyvä, että suunnitelmassa tunnistetaan kuitenkin selkeämmin nyt ne kohdat, mihin lähivuosina tarvitaan lisärahoitusta.** Olisi tärkeää tunnistaa lisäksi ne toimet, joiden toteuttamiseen tarvitaan julkista rahaa, mitkä taasen ovat sopeutumista, jotka hoituvat mahdollisesti yksityisellä rahalla ja täten pelkällä informaatio- tai lainsäädännön muutoksella. Toimeenpano vaatii resursseja, ja koordinoivalta ministeriöltä kaivataan selkeämpi näkemys pitkän aikavälin rahoitussuunnitelmasta. Ilmastolakiin kirjatun sopeutumissuunnitelman tekemiseen tulisi jatkossa ohjata lisää resursseja.

Suunnitelmassa on aiempia suunnitelmia tarkemmin eritelty toimenpiteitä, vastuita ja seurantaindikaattoreita. Sopeutumissuunnitelmaan on nyt kirjattu seurantaryhmän perustaminen. Yhtenä tärkeänä tehtävänä tälle ryhmälle olisi selkeämmin määritellyt prioriteetit ja aikajänteet toimenpiteiden osalta ja niihin käytettävän seuranta-aineiston tunnistaminen, keräys ja käsittely.

Kuntien ja alueiden sopeutumistyön vahvistamiseksi selvitetään mahdollisuutta vahvistaa ilmastolakiin sisältyviä velvoitteita kunnille koskien ilmastonmuutokseen sopeutumista. Kuten Ilmastopaneeli lausui ilmastolain muuttamista koskevan lakiesityksen yhteydessä, ilmastolain kuntien ilmastosuunnitelmien sisältövaatimuksiin tulisi kirjata, että kuntien ilmastosuunnitelmien olisi syytä kattaa myös sopeutuminen. Kuten Ilmastopaneelin sopeutumisraportti (Gregow ym. 2021) osoitti, paikallisella ja alueellisella tasolla sopeutumissuunnittelun ja –raportoinnin edistäminen on tärkeää. Kuten ilmastolain vaikutuksenarviossa on todettu, kunnilla on merkittävä rooli sopeutumistoimien edistämisessä, ja sopeutumisen sisällyttäminen kuntien ilmastosuunnitelmiin tekisi sopeutumistoimista helpommin seurattavia.

Hyvä, että suunnitelmassa kuvataan aiempaa laajemmin myös hillinnän ja sopeutumisen yhteyttä. Mahdollisuuksia yhteishyötyjen maksimointiin on monilla tasoilla. Yhteishyötyjä voitaisiin saada esimerkiksi energiasektorin siirtyessä fossiilittomiin ratkaisuihin; samalla kun investoidaan uusiin lämmitysratkaisuihin, voitaisiin edistää myös viilennysratkaisuja. Tähän kaupunkien lämpöverkot tarjoavat erinomaisen mahdollisuuden. Myös luontopohjaisia sopeutumistoimia käytettäessä olisi hyvä tarkastella luonnon monimuotoisuuteen liittyviä hyötyjä ja haittoja ja tässä on selkeästi tunnistettavissa tietovajetta. On myös hyvä ottaa huomioon, että kaikki tämän tavoitteen (tavoite 11) alla listatut toimenpiteet vaativat lisärahoitusta, joten näiden turvaamiseksi tarvitaan suurempia ponnistuksia.

Oikeudenmukaisuutta käsittelevässä luvussa olisi hyvä tarkemmin kertoa, kuinka kansallinen sopeutumisen suunnitelma luo puitteet oikeudenmukaiselle sopeutumiselle. Tämä tietysti koskee itse sopeutumisen suunnitelman laatimista (menettelytapojen oikeudenmukaisuus), mutta myös miten suunnitelmassa seurataan ilmastonmuutoksen vaikutusten ja sopeutumisen hyötyjen ja haittojen jakautumista (jako-oikeudenmukaisuus), sekä miten olemassa olevat yhteiskunnalliset epäoikeudenmukaisuudet voivat vaikuttaa kykyyn sopeutua (tunnustava oikeudenmukaisuus). Tämän lisäksi sopeutumistoimilla voidaan hyvittää jo tapahtuneita epäoikeudenmukaisuuksia, joten tätäkin ulottuvuutta voisi tarkastella (hyvittävä oikeudenmukaisuus.

Nykyistä analyysiä voitaisiin viedä myös pidemmälle, tunnistamalla eritoten sopeutumiseen liittyviä oikeudenmukaisuuskysymyksiä. Hyödynnetty oikeudenmukaisuuden jaottelu menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen, jako-oikeudenmukaisuuteen, tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen sekä globaaliin oikeudenmukaisuuteen on käyttökelpoinen. Ulottuvuuksien soveltaminen suunnitelman työstöön käytännössä jää kuitenkin vaillinaiseksi. Sopeutumissuunnitelman luonnostelussa on kuitenkin aiempaa paremmin huomioitu menettelytapojen oikeudenmukaisuus. Laajat kuulemiset ja yhteistyöstöt ovat edistäneet menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutumista. Toisaalta sen arvioiminen, että onko esimerkiksi erityisen haavoittuvilla ryhmillä ollut tasavertainen mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun ja kommentointiin vaatisi vielä analysointia. Suunnitelmassa ei arvioida kuinka epätasaisesti sopeutumistoimien hyödyt ja haitat jakaantuvat kansalaisten, ryhmien tai alueiden välillä – jako-oikeudenmukaisuutta ei näin operationalisoida suunnitelmassa. Tunnustavaa oikeudenmukaisuutta olisi voitu edistää tunnistamalla erityisen haavoittuvia ryhmiä, ja varmistamalla heidän huomioimisensa toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

Toimeenpanon tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta koskevassa luvussa on hyvää pohdintaa kustannustehokkaasta sopeutumisesta. Siihen nähden on harmillista, että suunnitelmasta jää puuttumaan kokonaisarvio toimeenpanon kustannuksista. Kustannustehokkuutta olisi voitu käsitellä myös kunkin tavoitteen ja priorisoitavien toimenpiteiden kohdalla. Tosin tiedossa on, että kustannustehokkuus on hyvin riippuvainen myös alueellisista tekijöistä, mukaan lukien riskien epätasaisesta jakautumisesta eri alueille, epävarmuuksista, ja toteutuksen aikajänteistä.