

Tieliikenteen päästövähennystoimien oikeudenmukaisuus ja kustannusvaikuttavuus: lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen laatu¹

Paula Leskinen – Marita Laukkanen – Outi Penttilä – Antti Belinskij

Tiivistelmä – Tieliikennesektorille on kohdistettava mittavia päästövähennystoimia ilmastolain 2 §:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä tavoitteita on ilmastolain 2 ja 8 §:n mukaan edistettävä oikeudenmukaisesti ja mahdollisimman pienin kustannuksin. Artikkelissa tarkastelemme oikeudenmukaisuuden ja kustannusvaikuttavuuden näkökulmista, miten päästöjen vähentämiseen tähtäävien säädösehdoitusten vaikutusten arviointia ja osallistamista koskevat velvoitteet on toimeenpantu tieliikennesektorin taloudellisten ohjauskeinojen valmistelussa. Taloudelliset ohjauskeinot soveltuvat suoraan eri toimintojen ohjaamiseen ilman tapauskohtaista harkintavaltaa, mikä korostaa ennakkollisen vaikutusten arvioinnin ja kuulemismenettelyn tärkeyttä niiden valmistelussa.

Artikkelin tutkimusaineisto koostuu tieliikennesektorin päästövähennystoimia, kuten romutuspalkkiota, hankinta- ja muuntotukia, jakeluelvoitetta, polttoaineveroa sekä auto- ja ajoneuvoveroa, koskevista lakiehdotuksista. Hyödynnämme aineiston tarkastelussa arviointikehikkoa, jonka olemme laatineet tutkimuskirjallisuuden sekä vaikutusarviointipaiden pohjalta.

Analysoimme aineistoa suhteessa ilmasto-oikeudelliseen sääntelyyn sekä oikeudellisiin arviointi- ja kuulemisvelvoitteisiin. Säädösehdoitusten vaikutusten arviointi ja kuuleminen pohjautuvat kansainvälisten sopimusten ja perustuslain yleispiirteisiin velvoitteisiin sekä niitä täsmentäviin oppaisiin. Tarkastelumme perusteella vaikutusten arviointia ja osallistamista koskevat velvoitteet on toimeenpantu säädösvalmistelussa puutteellisesti. Säädösvalmistelun ohjeistuksen ja ilmastolain tarkentaminen voisi parantaa kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointia ja yleisön osallistamista.

Asiasanat: oikeudenmukaisuus, kustannustehokkuus, säädösvalmistelu, osallistaminen, ilmasto-oikeus



1. Johdanto

Tieliikenteen päästöt muodostavat merkittävän osan Suomen kokonaispäästöistä.² Tieliikennesektorille tuleekin kohdistaa mittavia päästövähennystoimia, jotta Suomi voi saavuttaa ilmastolain (423/2022) 2 §:n mukaiset päästövähennystavoitteet sekä hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä.

Tieliikenteen päästöjä ohjataan monentyyppisin keinoin. Päästöjä voidaan vähentää vaikuttamalla käytettyihin energianlähteisiin, ajettuihin kilometreihin ja ajoneuvojen energiatehokkuuteen.³ Jakeluelvoitteella eli polttoaineiden jakelijoiden velvoitteella toimittaa uusiutuvia

1 Tutkimusta rahoittivat Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto, päätösnumerot 358397, 358414 ja 358411, sekä Suomen akatemia, päätösnumero 346253.

2 Liikenteen päästöjen osuus Suomen kokonaispäästöistä vuonna 2022 oli noin 21 prosenttia ja tieliikenteen osuus liikenteen päästöistä noin 96 prosenttia. Ks. esim. Siljander 2023, s. 32.

3 Ks. myös Siljander 2023, s. 35.

polttoaineita kulutukseen pyritään vähentämään fossiilisten polttoaineiden käyttöä liikenteessä. Vanhasta autosta luopumista ja uuden vähäpäästöisen tai päästöttömän auton hankkimista taas on tuettu maksamalla romutuspalkkiota ja sähköajoneuvojen hankintatukea. Ajoneuvoja myös verotetaan kolmella tapaa: auto-, ajoneuvo- sekä polttoaineveroilla, jotka kaikki perustuvat osin tuotettuihin hiilidioksidipäästöihin.⁴

Ilmasto-oikeuden järjestelmässä edellytetään, että ilmastopäästöjen vähentämiseen tähtäävät toimet ovat kustannustehokkaita ja oikeudenmukaisia.⁵ Kustannustehokkuus tarkoittaa, että ilmastotavoitteet saavutetaan mahdollisimman pienin kustannuksin. Oikeudenmukainen siirtymä puolestaan edellyttää, että eri toimijoihin kohdistuvat vaikutukset otetaan huomioon hillintätoimia suunniteltaessa ja että yleisön on mahdollista saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon.⁶ Liikenteeseen vaikuttavilla toimilla voi olla monenlaisia alueellisia ja eri ihmisryhmiin eri tavoin kohdistuvia vaikutuksia.⁷ Esimerkiksi veronkorotukset vaikuttavat suhteessa eniten ihmisiin, joilla ei ole mahdollisuutta hankkia vähäpäästöisempää autoa tai korvata autoilua muilla liikkumistavoilla. Kustannustehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet saattavat olla paikoin ristiriidassa keskenään. Näiden tavoitteiden tasapainottaminen ilmastopäästöjen hillintätoimia suunniteltaessa edellyttää perusteellista vaikutusten arviointia.⁸ Esimerkiksi polttoaineiden hiilidioksidivero on kustannustehokas keino vähentää liikenteen päästöjä, mutta veron on Suomessa havaittu lisäävän autoilun kustannuksia eniten pienituloisilla alueilla ja maaseudulla.⁹

Taloudelliset ohjauskeinot – verot, maksut ja tuet – soveltuvat suoraan eri toimintojen ohjaamiseen siten, että niiden soveltamiseen ei liity tapauskohtaista harkintavaltaa. Ne eroavat tässä suhteessa oikeudellis-hallinnollisesta ohjauksesta, kuten esimerkiksi erilaisista viranomaisluvista, joiden yhteydessä lainsäädännön soveltaminen on tapauskohtaista. Voidaankin esittää, että säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin laadun tulisi olla erityisen korkea silloin, kun kyse on ilmastomuutokseen liittyvien taloudellisten ohjauskeinojen vaikutusten arvioinnista. Arvioinnin avulla saadaan tietoa sääntelyn vaikutusten kohderyhmistä ja heihin kohdistuvista vaikutuksista. Koska taloudellisiin ohjauskeinoihin ei sisälly jälkikäteisiä muutoksenhakumahdollisuuksia, tulisi säädösvalmistelun aikana kuulla kaikkia tahoja, joihin ehdotusten vaikutukset kohdistuvat. Taloudellisten ohjauskeinojen oikeudellisen sääntelyn ei esimerkiksi tule tukeutua liikaa jonkin tietyn eturyhmän näkemyksiin. Lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin yhteydessä toteutettava laaja osallistaminen voi lisätä hyväksyttävyyttä ja luottamusta sääntelyä kohtaan yhdessä läpinäkyvän ja avoimen valmistelun kanssa.¹⁰

4 Ks. myös Paukku 2020, s. 157.

5 Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopuitesopimus (SopS 61/1994), 3 artikla 3 kohta sekä ilmastolaki (8:2 § 4 kohta). Ks. myös kappale 2.1. Yleiskielessä termiä kustannustehokkuus käytetään usein kuvaamaan sitä, millä kustannuksilla eri vaihtoehdot tuottavat päästövähennyksiä tai edistävät jotakin muuta tavoitetta. Taloustieteessä kustannustehokkuus kuitenkin viittaa ratkaisuun, joka edistää tavoitetta pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla – eli on kaikkein kustannusvaikuttavin. Artikkelin analyysissä noudatetaan taloustieteen terminologiaa eli viitataan termillä kustannustehokas vain kustannukset minimoiviin ratkaisuihin.

6 Ks. esim. Johansson 2023, joka on käsitellyt oikeudenmukaisen siirtymän käsitettä kansainvälisessä ilmasto-oikeudessa. Oikeudenmukaisen siirtymän pyrkimys mainitaan myös Pariisin ilmastopuitemuksen (SopS 76/2016) johdanto-osassa.

7 Ks. esim. Kivimaa ym. 2021, s. 7.

8 Ilmastolain esitöiden vaikutusarvioinnissa todetaan, että oikeudenmukaisuuden tavoite saattaa sitä soveltaessa edellyttää joissain tilanteissa kustannustehokkuuden periaatteesta poikkeamista (HE 27/2022 vp, s. 27).

9 Harju ym. 2022.

10 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 20.

Vaikka lainvalmistelun laatu on viime vuosina parantunut, lainsäädännön arviointineuvoston mukaan valmistelussa on edelleen merkittäviä puutteita.¹¹ Puutteita on havaittu esimerkiksi vaihtoehtoisten ratkaisujen sekä kustannusten ja hyötyjen määrällisessä tarkastelussa.¹² Vaikutusten arvioinneissa sääntelyä oikeuttavat perusteet ovat saattaneet korostua sen sijaan, että arvioinnissa olisi keskitytty sääntelyn kustannuksiin ja hyötyihin sekä näiden vertailuun.¹³ Yleisinä kehittämiskohteina on mainittu myös muun muassa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.¹⁴ Oikeuskirjallisuudessa tuodaan esille myös, että vaikutusten arvioinnin taustalla olevan sääntelyn nykyistä tarkempi noudattaminen voisi edistää lainvalmistelun laatua.¹⁵

Tässä artikkelissa tarkastelemme säädösehdotusten vaikutusten arviointia ja yleisön osallistamista taloudellisten ohjauskeinojen kontekstissa. Tutkimuskysymyksenä on, miten säädösehdotusten vaikutusten arviointia ja osallistamista koskevat velvoitteet on toimeenpantu sellaisten lakiehdotusten valmistelussa, joilla tähdätään tieliikennesektorin päästöjen vähentämiseen taloudellisten ohjauskeinojen avulla. Kysymystä tarkastellaan erityisesti lakiehdotusten kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuuden arvioinnin sekä säädösvalmisteluun osallistamisen kannalta.

Jäsenämme oikeudenmukaisuutta ympäristö- ja energiaoikeudenmukaisuuden tutkimuksessa¹⁶ määriteltyjen oikeudenmukaisuuden olottuvuuksien eli jako-oikeudenmukaisuuden, tunnustavan oikeudenmukaisuuden ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta.¹⁷ Säädösvalmisteluun osallistaminen on silloin osa menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Arvioimme tieliikenteen ilmastotoimien säädösehdotusten valmistelun laatua oikeustieteen ja taloustieteen näkökulmista kirjallisuuden ja sääntelyn pohjalta laatimamme arviointikehikon avulla. Artikkelin näkökulma on erityisesti ilmasto-oikeudellinen, mutta tarkoituksenamme on osallistua myös lainsäädäntötutkimuksen ja taloustieteen keskusteluihin.

2. Oikeudellinen sääntelykehys

2.1. Kustannustehokkaiden ja oikeudenmukaisten ilmastotoimien valmistelu

Ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävien toimien valmistelussa tulee kiinnittää huomiota toimien kustannustehokkuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Kustannustehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden yhteys on tunnistettu kansainvälisissä ja EU:n säädöksissä, joissa hillintätoimien kustannustehokkuuden nähdään edistävän oikeudenmukaisuutta sekä globaalista että ylisukupolisesta näkökulmasta. Tätä korostaa esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevan Yh-

11 Valtioneuvoston kanslia 2024. Ks. myös Kemiläinen – Keinänen 2016.

12 Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 6.

13 Kemiläinen – Keinänen 2016.

14 Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 35–38. Ks. myös Kemiläinen – Keinänen 2015.

15 Hämäläinen – Salminen 2024, s. 221.

16 Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa oikeudenmukaisuudesta ei ole olemassa jaettua ymmärrystä. Eri analyyseissä on kuitenkin usein yhteisiä elementtejä, kuten prosessuaaliseen ja jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä sekä oikeudenmukaisuutta korjaavia näkökohtia. Ks. Ebbesson 2009, s. 3–4. Vrt. esim. Kulovesi – Honkonen 2021, s. 439.

17 Ks. esim. Schlosberg 2007, s. 28–29; laajemmin eri osa-alueista, ks. s. 11–31. Myös Kivimaa ym. 2023 hyödyntävät tätä jaotetta. Oikeudenmukaisuuden voi kuitenkin määritellä myös muilla tavoilla. Ks. esim. Kuehn 2000.

distyneiden kansakuntien puitesopimuksen (SopS 61/1994) 3 artiklan 3 kohta, jonka mukaan ilmastotoimien tulisi varmistaa maailmanlaajuiset edut pienimmin mahdollisin kustannuksin.¹⁸ Myös eurooppalaisen ilmastolain (EU 2021/1119)¹⁹ 2 artiklan 2 kohdassa korostetaan, että ilmastoneutraalustavoitteeseen pyrkivien toimenpiteiden on sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa tärkeä edistää sekä kustannustehokkuutta että oikeudenmukaisuutta.

Ilmastomuutoksen hillintään liittyvien toimien kustannustehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta korostetaan myös ilmastolaissa, johon on keskitetty kansallinen ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen sääntely. Ilmastolaissa säädetään ilmastopolitiikan tavoitteista sekä suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. Lain tavoitteena on varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus (2.3 §:n 1 kohta). Toimien kustannustehokkuus on taas otettava huomioon ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien²⁰ valmistelussa (8.2 §:n 4 kohta).

Ilmastolain mukaiset suunnitelmat ovat keskeisiä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.²¹ Esimerkiksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sisältää luettelon ilmastotoimista, joilla ilmastolain tavoitteet voidaan saavuttaa taakanjakosektorilla. Suunnitelma ei kuitenkaan ole sellaisenaan oikeudellisesti velvoittava. Monet ilmastosuunnitelmien alustavat toimenpidehdotukset vaativatkin jatkovalmistelua säädösvalmistelussa. Esimerkiksi keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa todetaan, että ”ilmastotoimien jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota -- oikeudenmukaisuus- ja yhdenvertaisuusvaikutuksiin niin eri toimialojen, työntekijöiden kuin kuluttajien osalta”.²²

Ilmastolain mukaiset tavoitteet ja suunnitelmat eivät kuitenkaan heijastu tällä hetkellä riittävästi muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon,²³ eikä ilmastomuutoksen hillintä näy muutoinkaan riittävästi sektorikohtaisessa lainsäädännössä.²⁴ Ilmastomuutoksen ja oikeudenmukaisen siirtymän näkökohdat tulisi kuitenkin ottaa läpileikkaavasti huomioon muualla lainsäädännössä,²⁵ mikä korostaa huolellisen vaikutusarvioinnin ja osallistamisen roolia säädösvalmistelussa.

Lainsäädännön vaikutusten arviointi on keino parantaa ilmastotoimien kustannustehokkuuteen ja oikeudenmukaiseen siirtymään liittyvien näkökohtien tuomista läpileikkaavasti päätöksentekoon (politiikkaintegraatio) että edistää synergioita ja vähentää konflikteja politiikkasektoreiden välillä (politiikkakoherenssi).²⁶ Esimerkiksi EU:ssa ilmastokysymysten valtavir-

18 Kustannustehokkuutta ja kustannusvaikuttavuuden arviointia korostetaan myös EU:n taakanjakoasetuksen johdanto-osassa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/842 sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi).

19 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119 puiteiden vahvistamisesta ilmastoneutraalisuuden saavuttamiseksi sekä asetusten (EY) N:o 401/2009 ja (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki).

20 Lain suunnittelujärjestelmä koostuu pitkän aikavälin, keskipitkän aikavälin, maankäyttösektorin ja kuntien ilmastosuunnitelmista sekä ilmastomuutoksen sopeutumisen suunnitelmasta (9–12 sekä 14 a §).

21 Ks. myös KHO 2023:62, kohta 59.

22 Ympäristöministeriö 2022, s. 14.

23 Ilmastolain suunnitelmat on otettava huomioon siten, miten niistä muissa laeissa erikseen säädetään (4.2 §). Tällä hetkellä vain luonnonsuojelulain (9/2023) 13.6 §:ssä todetaan, että luonnon monimuotoisuusstrategian sekä toimintaohjelman ja alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelussa on otettava huomioon ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien.

24 Ilmastomuutokseen liittyvät näkökohdat eivät juurikaan korostu edes ympäristösääntelyssä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisessa ympäristölupaharkinnassa ei voida ottaa huomioon luvanvaraisten toimintojen, kuten tehtaiden ja voimalaitosten, aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä tai hiilinieluvaihteluita. Ks. KHO 2011:12; KHO 2019:166 ja Belinskij ym. 2021. Jos ilmastotavoitteille ja -suunnitelmille ei ole annettu riittävästi oikeudellista merkitystä sektorikohtaisessa lainsäädännössä, yleisön vaikuttamismahdollisuudet ilmastonäkökulmasta jäävät suppeiksi. Ks. myös Belinskij ym. 2024.

25 van Asselt ym. 2015, s. 388–396.

26 Kivimaa – Mickwitz 2009, s. 28–29; Nilsson ym. 2012, s. 395–396; Kemiläinen – Keinänen 2015, s. 3.

taistamista säädösvalmistelussa on pyritty edistämään eurooppalaisella ilmastolailla (6 artiklan 4 kohta). Sen mukaan komission tulee arvioida jokaisen toimenpide-ehdotuksen tai lainsäädäntöehdotuksen johdonmukaisuutta EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen sekä vuosiin 2030 ja 2040 ulottuvien unionin ilmastotavoitteiden kanssa ennen niiden hyväksymistä. Tämänkaltaisen integraatiovelvoite voisi myös kansallisesti edistää ilmastotoimien ennakkolista tarkastelua kaikilla sektoreilla.²⁷ Seuraavassa luvussa tarkastelemme tarkemmin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja säädösvalmisteluun osallistamisen oikeudellisia lähtökohtia.

2.2. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen oikeudelliset lähtökohdat

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi pohjautuu Suomessa erityisesti kansainvälisiin sopimuksiin ja perustuslakiin. Perustuslaissa on useita yleisiä säädösehdotusten vaikutusten arviointia korostavia säännöksiä. Ensinnäkin perustuslain 118 §:n nojalla virkahenkilö vastaa virkatoimiensa, kuten lainsäädännön valmistelun, lainmukaisuudesta. Toiseksi kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 68 §).²⁸ Kolmanneksi eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtiontaloudesta (PL 3 §). Säädösehdotusten vaikutusarvioinnilla mahdollistetaan siten eduskunnan oikeus saada tietoa mukaan lukien ehdotusten ilmasto- ja taloudellisista vaikutuksista.²⁹ Valtioneuvostolla, ministeriöillä ja viime kädessä yksittäisillä virkahenkilöillä on taas velvollisuus toimittaa nämä tiedot eduskunnalle päätöksenteon tueksi.³⁰ Huolettuihin ilmastotoimien ja oikeudenmukaiseen siirtymään liittyvien vaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa velvoitetaan myös ilmastolain 5 §:n (108/2023) nojalla, jonka perusteella valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan lain tavoitteiden toteutumista.

Lainsäädännön vaikutusten arviointia ohjaavat myös kansainväliset sopimusvelvoitteet. Selvimmät vaatimukset säädösehdotusten ilmastovaikutusten arvioinnista ovat YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirjassa strategisesta ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 69/2010, SOVA-pöytäkirja). SOVA-pöytäkirjan yleisenä toimintaperiaatteena on, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon säädösehdotusten valmistelussa (13 art.). Myös EU:n SOVA-direktiivi velvoittaa arvioimaan suunnitelmien ja ohjelmien vaikutuksia ilmastoon, vaikka Suomessa direktiivi on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön siten, ettei se tällä hetkellä sovellu säädösehdotusten vaikutusten arviointiin.³¹

Perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa on vaatimuksia myös yleisön osallistamisesta säädösehdotusten vaikutusten arviointiin. Säädösvalmistelun aikana julkisen vallan on edistettävä yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PL 2 ja 14.4 §). Tähän on erityinen velvollisuus silloin, jos ehdotetuilla toimilla

²⁷ Ks. myös Leskinen ym. 2024.

²⁸ Ks. myös valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 11 §.

²⁹ Venetsian komission hyväksymässä oikeusvaltion tarkastuslistassa ((Rule of Law Checklist) 18.3.2016, CDL-AD (2016)007)) korostetaan erityisesti lainsäädännön ihmisoikeus- ja budjettivaikutusten arviointia.

³⁰ PeVL 30/2020 vp; Valtioneuvosto 2017; Hidén 2019.

³¹ Leskinen ym. 2024; Kokko ym. 2021. Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) 4.1 ja 5.1 § sekä valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (347/2005) 1 §.

on suoria vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksiin³², lapsia ja nuoria koskeviin asioihin³³ taikka saamelaisiin³⁴. Viranomaisilla on myös yleinen velvoite arvioida toimien yhdenvertaisuutta eli sitä, miten ehdotetut toimet vaikuttavat eri väestöryhmiin (yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 5.1 § (1192/2022)).³⁵ Kuulemisessa ministeriöiden virkahlenkilöiden tulee noudattaa PL 21 §:n ja hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon perusteista johdettuja vaatimuksia.

Ilmastovaikutusten arvioinnin ja siihen osallistumisen tarpeita korostaa lisäksi perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus, jonka nojalla julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Århusin yleissopimuksen (SopS 122/2004) 8 artiklan nojalla sopimusosapuolten tulee taas pyrkiä edistämään yleisön osallistumista yleisesti sovellettävien ja oikeudellisesti sitovien ympäristöön ja ilmastoon liittyvien asiakirjojen laadintaan. Tässä tarkoituksessa tulee kiinnittää huomiota yleisön osallistumisen määräaikoihin, säännösluonnosten julkaisemiseen ja yleisön mahdollisuuksiin esittää huomautuksia.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja valmisteluun osallistamisen yleisiä vaatimuksia konkretisoidaan säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin oppaissa, joita käsitellään seuraavassa luvussa.

3. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ja osallistamisen tavoitteet

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin tehtävänä on tuottaa tietoa ehdotettujen toimien todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista.³⁶ Arvioinnin keskiössä on sääntelystä aiheutuvat kustannukset sekä sen hyödyt ja haitat. Lisääntyneen tietopohjan avulla voidaan tehdä perustellumpia ratkaisuja erilaisten vaihtoehtoisten ohjauk- tai sääntelykeinojen välillä, jotta sääntelylle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman tehokkaasti.³⁷

Vaikka vaikutusten arvioinnilla pyritään lähtökohtaisesti toteuttamaan rationaalisen lainvalmistelun mallia parhaan sääntelyvaihtoehdon tunnistamiseksi,³⁸ arvioinnin todellisuus poikkeaa usein tästä ideaalimallista.³⁹ Arviointiin vaikuttaa esimerkiksi ajan ja resurssien puute.⁴⁰ Lisäksi ihmisten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvien vaikutusten arvioiminen sekä rahamääräinen arvottaminen ja vertailu on haastavaa.⁴¹ Lainsäädäntöprosessiin liittyvää valmistelua ja siihen kytkeytyvää päätöksentekoa ohjataan poliittisesti, mikä voi myös rajoittaa vaikutusarviointien laajuutta.⁴² Lakiehdotusten vaikutusten arvioinnin laatua puntaroidaan

32 Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, SopS 27/2016, 4 art. 3 kohta; 21 art.

33 YK:n lasten oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991); PL 6.3 § ja nuorisolaki (1285/2016) 24.2 §.

34 Saamelaiskäräjälaki (974/1995) 9 § ja kolttalaki (253/1995) 56 §.

35 Ks. myös HE 148/2022 vp, s. 64.

36 OECD 2019, s. 69–70.

37 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 19–20; Kemiläinen – Keinänen 2015, s. 2–3.

38 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 22; Keinänen – Vuorela 2015, s. 171–175; Kemiläinen – Keinänen 2016, s. 182.

39 Keinänen – Vuorela 2015 toteavat, että Talan (2010) kehittämä institutionalis-realistinen malli vastaisi paremmin käytäntöä. Ks. myös Hertin ym. 2009.

40 Keinänen – Vuorela 2015.

41 Ks. esim. Baldwin ym. 2012, s. 322–323; Keohane – Olmstead 2016.

42 Slant ym. 2014, s. 15 ja 23–29. Haastattelujen näkemysten mukaan vaikutusten arvioinneilla oli vähemmän merkitystä valmisteluprosessissa, jos hanketta ohjattiin poliittisesti.

on perustettu lainsäädännön arviointineuvosto, joka antaa vuosittain lausunnon 30–50 hallituksen esityksestä.⁴³

Vaikutusten arviointia tukevat myös useat oppaat, joista tärkeimmät ovat *lainvalmistelun vaikutusarviointiohje* sekä *hallituksen esitysten laatimisohteet*.⁴⁴ Ohjeiden mukaan hallituksen esityksessä tulee arvioida ehdotuksen taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset.⁴⁵ Arviointi tulisi ohjeistuksen mukaan keskittää ehdotuksen oleellisiin vaikutuksiin ja nämä tulisi kuvata tiiviisti hallituksen esityksessä. Kuvaukseen sisällytetään arvioinnin tulokset, toteutustapa, käytetyt tietolähteet sekä arvioinnin epävarmuudet.⁴⁶ Arviointiohjeistus ohjaa myös tarkastelemaan ehdotuksen kustannustehokkuutta sekä oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia arviointiprosessin aikana.⁴⁷

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiin kytkeytyy läheisesti yleisön osallistaminen, josta ohjeistetaan erityisesti *säädösvalmistelun kuulemisoppaassa*.⁴⁸ Aikaisessa vaiheessa tapahtuva kuuleminen tukee arvioinnin tietopohjan muodostamista sekä keskeisimpien ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamista.⁴⁹ Vaikutuksiltaan merkittävässä säädöshankkeissa korostuu tavanomaisen lausuntokierroksen lisäksi muun kuulemisen rooli.⁵⁰ Lausuntokierroksen yhteydessä tulee kiinnittää huomiota lausuntoajan pituuteen, jonka ohjeistuksen mukaan tulisi olla vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Tarpeen mukaan aikaa tulee pidentää etenkin, jos lausuntoaika ajoittuu lomakaudelle. Vain perustellusta syystä lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi.⁵¹

4. Kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa

4.1. Kustannusvaikuttavuuden arviointi

Kustannustehokkuus toteutuu, kun sääntelyn tavoitteeseen, esimerkiksi tiettyyn vähennykseen kasvihuonekaasupäästöissä, päästään pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla. Kustannusvaikuttavuus taas voidaan arvioida kullekin toimenpiteelle erikseen: millaisilla kustannuksilla eri vaihtoehdot tuottavat päästövähennyksiä? Jotta voidaan arvioida, mikä on kustannustehokas tapa saavuttaa ehdotukselle asetetut tavoitteet, on määritettävä vaihtoehtojen kustannusvaikuttavuus ja vertailtava sitä.⁵²

43 <https://valtioneuvosto.fi/arviointineuvosto>.

44 Valtioneuvosto 2022 ja Hallituksen esityksen laatimisohteet 2019. Eri vaikutuslajien arviointiin on laadittu runsaasti vaikutuslajikohtaisia oppaita, ks. esim. ilmastovaikutusten osalta Piironen ym. 2021 sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta Rönty 2022.

45 Valtioneuvosto 2022.

46 Hallituksen esityksen laatimisohteet 2019 IV 4.2.

47 Valtioneuvosto 2022, s. 20, 50–51 ja 103.

48 Opasta ollaan parhaillaan uudistamassa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>.

49 Valtioneuvosto 2022, s. 30–32.

50 Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.5. Kuulemisessa voidaan hyödyntää esimerkiksi kuulemistilaisuuksia, kyselyitä tai kansalaisraateja, ks. Demirbas ym. 2022.

51 Säädösvalmistelun kuulemisopas, kohta 1.9.

52 Ks. Taulukko 1, arviointikysymys 4. Myös arviointiohjeistuksessa toteuttamsvaihtoehtoja kehoitetaan vertailemaan kustannustehokkuuden näkökulmasta, ks. Valtioneuvosto 2022, s. 20.

Mikäli säädösehdotuksen tavoitteet liittyvät ilmastopäästöjen vähentämiseen, tulee arvioida ehdotuksen kustannusvaikuttavuutta päästövaikutusten osalta.⁵³ Kustannusvaikuttavuuden arviointi ja kustannustehokkaan vaihtoehdon määrittely edellyttää lähtökohtaisesti taloudellisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten määrällistä arviointia.⁵⁴ Määrällinen arviointi vaatii tilastollista tietopohjaa ja edellyttää tilastoaineistojen lisäksi usein tilastollista analyysiä sekä mallinnusta. Mikäli tilastotietoja ei ole saatavissa, vaikutusten arvioinnissa voidaan ohjeistuksen mukaan hyödyntää kyselyihin perustuvia tietoja tai perusteltuja asiantuntija-arvioita.⁵⁵ Eri vaihtoehtojen kustannusvaikuttavuutta voi olla mahdollista arvioida laadullisesti myös ympäristötaloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään esimerkiksi, että hintaohjaus, kuten polttoaineverot, on kansantalouden näkökulmasta kustannusvaikuttavampaa kuin määräohjaus, kuten jakeluveto.⁵⁶

Arviointiin liittyvää epävarmuutta voidaan käsitellä tuomalla esiin erilaisia vaihteluvälejä tai skenaarioita.⁵⁷ Lisäksi tulosten luotettavuuteen tulee kiinnittää huomiota, sillä arvioihin voi liittyä arvolähtöisyyttä tai intressidonnaisuutta.⁵⁸ Tämän vuoksi arviointiin liittyviä epävarmuuksia ja oletuksia tulisi tarkastella säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin aikana.⁵⁹

Säädöskokonaisuuden vaikutukset päästöihin ja kustannusvaikuttavuus voivat hämärtyä, jos arvioinnissa keskitytään vain yksittäisiin säädösehdotuksiin. Kun säädösehdotus liittyy tavoitteeseen, johon pyritään yhdistämällä useita eri säädöshankkeita ja toimenpiteitä, lopputuloksen kannalta tärkeää on usean ehdotuksen muodostama kokonaisuus. Tästä syystä eri hankkeiden yhteen kytkeytyviä vaikutuksia tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkastella kokonaisuutena.⁶⁰ Esimerkiksi kansallisten päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan monia toimia, joiden yhteisvaikutuksia on tarpeen pohtia säädösvalmistelussa.⁶¹

Taloudellisten vaikutusten osalta arviointiohjeistus ohjaa tarkastelemaan ensin, koskevatko vaikutukset ensisijaisesti kotitalouksia, yrityksiä, kuntia, valtiota tai muuta kohderyhmää. Kun kohderyhmät ovat selvillä, ohjataan arvioimaan vaikutuksia kohderyhmien kannalta ja sen jälkeen vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen laajemmin.⁶² Esimerkiksi vaikutuksia kotitalouksien asemaan tulee arviointiohjeistuksen mukaan tarkastella edelleen eri ihmisryhmien ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kannalta. Kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointi liittyvät tätä kautta toisiinsa. Kustannukset kokonaisuudessaan ovat eri kohderyhmien kustannusten summa, jolloin sama ensisijaisesti määrällinen arviointi tuottaa tietoa sekä kustannusvaikuttavuuden että oikeudenmukaisuuden arviointiin.

53 Ks. Taulukko 1, arviointikysymys 1.

54 Arviointiohjeistus ohjaakin arvioimaan sekä taloudellisia vaikutuksia että päästövaikutuksia ensisijaisesti määrällisesti ja toissijaisesti laadullisesti. Ks. Valtioneuvosto 2022, s. 53 ja 56.

55 Valtioneuvosto 2022, s. 53.

56 Ks. esim. Keohane – Olmstead 2016.

57 Valtioneuvosto 2022, s. 53.

58 Valtioneuvosto 2022, s. 32.

59 Ks. Taulukko 1, arviointikysymykset 2 ja 3.

60 Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa tulisi arviointiohjeistuksen mukaan ottaa mahdollisuuksien mukaan arvioinnissa huomioon, ks. Valtioneuvosto 2022, s. 14.

61 Ks. Taulukko 1, arviointikysymys 5.

62 Valtioneuvosto 2022, s. 39–40.

Artikkelissa jäsenämme kustannustehokkuutta ja kustannusvaikuttavuutta suhteessa sääntelyn tavoitteisiin. Arviointiohjeistuksen pohjalta olemme laatineet kustannusvaikuttavuuden arviointiin arviointikehikon (Taulukko 1). Kehikon arviointikysymykset on muodostettu siten, että vaikutusten arvioinneista ja niiden perusteellisuudesta voidaan tuottaa systemaattisia ja kattavia havaintoja.

Taulukko 1. Arviointikehikko ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien säädösehdotusten kustannusvaikuttavuuden arviointiin liikennesektorilla.

Arvioinnin tyyppi	Arviointikysymykset
<i>Lakiehdotusten kustannusvaikuttavuuden arviointi</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Miten kustannusvaikuttavuutta on arvioitu päästövaikutusten osalta?2. Millaisia oletuksia kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa on käytetty?3. Miten kustannusvaikuttavuuden arviointiin liittyviä epävarmuuksia on kuvattu arvioinnissa?4. Miten vaihtoehtoisten sääntelytoimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta on arvioitu?5. Miten ehdotettujen toimien yhteisvaikutuksia on arvioitu suhteessa muihin säädösehdotuksiin tai olemassa oleviin säädöksiin?

4.2. Oikeudenmukaisuuden arviointi

Tarkastelemme artikkelissa oikeudenmukaisuutta jako-oikeudenmukaisuuden, tunnustavan oikeudenmukaisuuden ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta.⁶³ Jako-oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan haittojen ja hyötyjen jakaantumista yhteiskunnassa. Hyödyt ja haitat voivat olla rahallisia tai ei-rahassa mitattavia ja liittyä esimerkiksi terveyteen tai energian käyttömahdollisuuksiin.⁶⁴ Jako-oikeudenmukaisuuden kautta ”voidaan tarkastella suorien ja epäsuorien haittojen ja hyötyjen suuruutta, kestoja, pysyvyyttä ja todennäköisyyttä, sekä haittojen jakautumisen tasaisuutta tai epätasaisuutta sekä yhteisvaikutuksia”.⁶⁵

Liikennesektorilla tämä voi tarkoittaa toimien kustannusten jakautumista, kuten polttoaine-, auto- tai ajoneuvoverotuksen kohdentumista, sekä sitä, miten sääntelyn hyödyt, kuten erilaiset tuet, jakaantuvat. Tarkastelua voidaan myös tehdä hyötyjen ja haittojen jakautumisesta nykyisten ja tulevien sukupolvien välillä.⁶⁶ Vaikutusten arvioinnin avulla saadaan tietoa toimien ei-toivotuista vaikutuksista, joita voidaan hillitä tai kompensoida erilaisten tukitoimien avulla.⁶⁷

Tunnustava oikeudenmukaisuus taas viittaa ihmisryhmien ja ihmisten erilaisiin tarpeisiin, asemaan ja haavoittuvuuksiin yhteiskunnassa. Tunnustava oikeudenmukaisuus pyrkii täydentämään muita oikeudenmukaisuuden muotoja huomioimalla yhteiskunnan valtarakenteita ja prosesseja, jotka synnyttävät ja toisintavat erilaisia haavoittuvuuksia ja valta-asemia yhteiskun-

⁶³ Ks. esim. Schlosberg 2007, s. 11–31; Kivimaa ym. 2023.

⁶⁴ Kuehn 2000, s. 10684; Jenkins ym. 2016, s. 5.

⁶⁵ Kivimaa ym. 2023, s. 23.

⁶⁶ Airos ym. 2022, s. 115–119.

⁶⁷ Ks. myös Ternes ym. 2024. Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 1.

nassa.⁶⁸ Näiden näkökohtien kautta voidaan suunnitella politiikkatoimia ja -yhdistelmiä tukea tarvitsevien ihmisryhmien huomioimiseksi.⁶⁹

Liikennesektorilla tunnustava oikeudenmukaisuus auttaa tarkastelemaan mahdollisuuksia liikkua sekä hyödyntää olemassa olevaa liikkumisjärjestelmää.⁷⁰ Liikenteen kontekstissa haavoittuvuuden ja liikenneköyhyyden riskiryhmiä ovat esimerkiksi pienituloiset, maahanmuuttajat, haja-asutusalueilla asuvat, liikuntarajoitteiset ja vammaiset sekä suuret perheet.⁷¹ Tutkimuksessa liikenneköyhyys on määritelty ilmiöiden kautta. Liikenteen kohtuuhintaisuudella tarkoitetaan sitä, onko henkilöllä varaa maksaa liikenteeseen liittyvät kustannukset. Liikkumisköyhyys taas viittaa siihen, että henkilöllä ei ole mahdollisuutta käyttää moottoriajoneuvoa, ja saavutettavuusköyhyys siihen, että henkilöllä ei ole mahdollisuutta liikkua ilman kohtuuttomia vaikeuksia ja kohtuullisessa ajassa esimerkiksi työpaikalle tai terveydenhuollon palveluihin.⁷² Liikkumisen yhteys ihmisryhmien ja ihmisten erilaisuuteen ja haavoittuvuuteen sekä oikeudenmukaiseen siirtymään on tunnustettu myös EU:n sosiaalisessa ilmatorahastossa, jonka perustaneessa asetuksessa ((EU) 2023/955) määritellään myös liikenneköyhyys.⁷³

Menettelytapojen oikeudenmukaisuudella viitataan päätöksentekoprosessin oikeudenmukaisuuteen ja eritoten osallistumismahdollisuuksiin ja niiden yhdenvertaisuuteen,⁷⁴ minkä vuoksi se liittyy lainvalmisteluprosessin, erityisesti kuulemis- ja osallistumismenettelyiden, toteuttamiseen. Menettelytapojen oikeudenmukaisuus edellyttää esimerkiksi informaation saatavuutta ja yleisön osallistumismahdollisuuksien toteutumista.⁷⁵ Erityisesti tulisi osallistaa heitä, joihin sääntelyn vaikutukset kohdistuvat.⁷⁶ Tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen menettelytapojen oikeudenmukaisuus kytkeytyy erityisesti haavoittuvien ryhmien osallistumisen ja osallistamisen kautta.⁷⁷ Osallistamisen tavoilla voidaan huomioida ihmisten erilaisia tarpeita.⁷⁸

Tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden tarkastelu liittyy vaikutustenarviointioppaissa mainittuun perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin, sillä esitysten vaikutukset voivat kohdistua eri ihmisryhmiin eri tavalla vaikuttaen yhdenvertaisuuteen. Arviointiohjeistuksissa korostetaan tällaisten vaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin tärkeyttä,⁷⁹ vaikka niiden kytköstä oikeudenmukaisuuteen ja sen tarkastelemiseen ei juurikaan avata.⁸⁰ Lisäksi tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arvioinnissa tulisi huomioida hankkeiden yhteisvaikutukset: usean hankkeen vaikutukset samoille kohderyhmille voivat muodostua merkittäviksi.⁸¹ Tätä-

68 Williams – Doyon 2019, s. 147.

69 Kivimaa ym. 2023, s. 31. Ks. myös Tribaldos – Kortetmäki 2022.

70 Ternes ym. 2024.

71 Martiskainen ym. 2021. Ks. Taulukko 2, arviointikysymykset 2 ja 3.

72 Tiikkaja ym. 2018, s. 4–22; Lucas ym. 2016, s. 354–356. Määritelmään voidaan lisätä myös liikenteen ulkoisvaikutuksille, esimerkiksi liikenteen päästöille ja melulle, altistuminen.

73 Asetus (EU) 2023/955, artikla 2, kohta 2. Määritelmä on tehty käytettäväksi sosiaalisen ilmatorahaston mukaisten tukien myöntämisessä. Tukia myönnetään jäsenvaltion toimittaman suunnitelman perusteella. Suomen kansallinen suunnitelma tulee toimittaa komissiolle 30.6.2025 mennessä.

74 Tribaldos – Kortetmäki 2022, s. 251–252.

75 Williams – Doyon 2019, s. 147; Kivimaa ym. 2023, s. 37.

76 Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 6.

77 Schlosberg 2007, s. 28. Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 7.

78 Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 8.

79 Ks. esim. Valtioneuvosto 2022, s. 66–78; 106; Piironen ym. 2021, s. 15, 38.

80 Arviointiohjeistuksessa todetaan vain, että valtiosääntö edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Valtioneuvosto 2022, s. 67.

81 Valtioneuvosto 2022, s. 14. Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 5.

kin vasten tulee punnita eri ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sääntelyn kohderyhmiin, jotta kielteiset merkittävät vaikutukset voidaan välttää.⁸²

Arviointiohjeistuksen ja alan kirjallisuuden pohjalta⁸³ olemme laatineet arviointikehikon oikeudenmukaisuusvaikutusten arvioimiseksi liikennesektorilla (Taulukko 2). Arviointikysymykset pyrkivät ohjaamaan tarkastelun edellä mainittujen oikeudenmukaisuuden elementtien eli jako-oikeudenmukaisuuden ja tunnustavan oikeudenmukaisuuden arvioinnin perusteellisuuteen sekä menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen liikennesektorin päästövähennystoimien valmistelussa.

Taulukko 2. Arviointikehikko ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien säädösehdotusten oikeudenmukaisuusvaikutusten arviointiin liikennesektorilla.

Arvioinnin tyyppi	Arviointikysymykset
<i>Tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arviointi</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Miten vaikutusten jakautumista eri ihmisryhmiin tai yksittäisiin ihmisiin nähden on arvioitu? 2. Miten haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu? 3. Miten vaikutusten jakautumista alueellisesti on arvioitu? 4. Miten vaihtoehtoisten sääntelytoimenpiteiden oikeudenmukaisuutta on arvioitu? 5. Miten ehdotettujen toimien yhteisvaikutuksia on arvioitu suhteessa muihin säädösehdotuksiin tai hankkeisiin?
<i>Menettelytapojen oikeudenmukaisuus</i>	<ol style="list-style-type: none"> 6. Miten valmistelun aikana on osallistettu ihmisiä tai ihmisryhmiä, joihin vaikutukset todennäköisesti kohdistuvat? 7. Miten valmistelun aikana on osallistettu haavoittuvassa asemassa olevia? 8. Miten osallistamisessa on huomioitu ihmisten erilaisuus ja erilaiset tarpeet?

5. Tutkimusaineiston ja analyysin kuvaus

Artikkelin tutkimusaineisto koostuu vuosina 2017–2023 eduskunnalle annetuista tieliikennesektorin päästövaikutuksia arvioineista hallituksen esityksistä, joissa ehdotetut toimet ovat olleet taloudellisia, kuten veroja, maksuja tai tukia mukaan lukien jakeluvaihto. Tutkimusaineiston aikavälin valintaan on vaikuttanut vuonna 2017 julkaistu kansallinen energia- ja ilmastostrategia, jossa linjattiin useita konkreettisia toimia liikennesektorin päästöjen vähentämiseksi.⁸⁴

Aineisto kerättiin käyttämällä hakusanoja ilmastonmuutos, kasvihuonekaasu, ilmastovaikeus, ilmastopolitiikka ja hiilidioksidipäästö sekä näiden hakusanojen eri muunnoksia.⁸⁵

82 Ks. Taulukko 2, arviointikysymys 4.

83 Ks. edellä viitatus ja lisäksi Kivimaa ym. 2023 laatimat ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden yleiset arviointikysymykset, joita on hyödynnetty arviointikysymysten laatimisessa.

84 Huttunen 2017. Tarkastelujaksolla toiminnassa olleet hallitukset: Sipilän hallitus (-6/2019), Rinteen hallitus (6/2019–12/2019), Marinin hallitus (12/2019–6/2023) ja Orpon hallitus (6/2023-).

85 Aineisto kerättiin Finlex-palvelusta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/>. Haku tuotti yhteensä 227 osumaa, joista tarkasteltavat esitykset kerättiin manuaalisesti.

Analyyisin kohteena oli lopulta 23 hallituksen esitystä. Aineisto jaoteltiin aihepiiriin perusteella viiteen kokonaisuuteen, jotka olivat romutuspalkkio, hankinta- ja muuntotuotet, jakeluvaihe, polttoainevero sekä auto- ja ajoneuvovero.

Analysoimme tutkimusaineistoa laatimiemme arviointikysymysten pohjalta (ks. Taulukot 1 ja 2). Tarkastelemme ensin sitä, kuinka esityksissä on arvioitu kustannusvaikuttavuutta. Tämän jälkeen analysoimme, miten oikeudenmukaisuuteen eli tunnustavaan ja jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia on tutkimusaineistossa arvioitu. Lopuksi tarkastelemme aineistosta säädösvalmisteluun osallistamista eli menettelytapojen oikeudenmukaisuutta. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen liittyen tarkastelemme aineistosta myös osallistamisen menetelmiä sekä lausuntoajan kestoa.

Analyyysi kohdennettiin erityisesti hallitusten esitysten vaikutusten arviointia ja sääntelyvaihtoehtoja sekä ehdotusten taustaa ja valmistelua koskeviin jaksoihin. Vaikka jokainen esitys on tutkimusaineiston analyysivaiheessa käyty läpi kaikkien arviointikysymysten osalta, raportoinnissa keskitymme erityisesti niihin arviointikysymyksiin, joihin aineistosta on löydettävissä vastaus. Analysoinnin tuloksena esitämme tiivistetysti kuvauksen arviointikysymysten vastauksista. Tarkastelun lähtökohtana on ollut selvittää, miten arviointikysymyksissä esiintyviä teemoja on aineistossa arvioitu ja miten osallistamiseen liittyvät tarkastelukohdat ovat niissä täyttyneet, esimerkiksi kenellä on ollut muodollisesti mahdollisuus osallistua. Analysoinnissa ei ole siten keskitytty esimerkiksi siihen, miten arviointi olisi pitänyt toteuttaa tai ketä valmisteluun olisi pitänyt osallistaa.

6. Vaikutusten arviointi ja osallistaminen tutkimusaineistossa

6.1. Romutuspalkkio

Romutuspalkkiolla tarkoitetaan auton omistaneelle luonnolliselle henkilölle myönnettyä tukea vanhan, romutettavan auton korvaamiseksi vähäpäästöisellä liikkumismuodolla kuten vähäpäästöisellä autolla, sähköavusteisella pyörällä tai julkisella liikenteellä. Tavoitteena on autokannan uudistaminen liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä liikenneturvallisuuden parantamiseksi, mutta vuoden 2020 esityksellä pyrittiin myös elvyttämään taloutta Covid-19-pandemian jäljiltä.⁸⁶

Romutuspalkkiojärjestelmästä on säädetty aineistossa seuraavasti:

- HE 156/2017 vp: Otettiin käyttöön henkilöautojen romutuspalkkio vuodelle 2018.
- HE 201/2020 vp: Otettiin käyttöön romutuspalkkio vuosille 2020 ja 2021. Uuden vähäpäästöisen auton lisäksi palkkiota oli mahdollista saada myös uuden sähköavusteinen polkupyörän, joukkoliikenteen kausilipun tai joukkoliikenteen matkustusoikeutta sisältävän yhdistämispalvelun hankinnasta.

⁸⁶ HE 156/2017 vp; HE 201/2020 vp.

Kustannusvaikuttavuuden arvioimiseksi esityksissä on esitetty karkea arvio siitä, miten romutuspalkkion kustannukset suhteutuvat vähennettäviin hiilidioksidipäästöihin. Esityksessä 156/2017 esitetään tarkoitukseen budjetissa varattu kokonaissumma (8 miljoonaa euroa) ja arvio tieliikenteen hiilidioksidipäästöjen muutoksesta (-0,05 %). Päästövähennyksen hintaa ei ole tämän tarkemmin ilmaistu. Epävarmuutena tuodaan esiin, että suurin osa autoista todennäköisesti tullaan ostamaan palkkiosta huolimatta. Esityksessä 201/2020 on puolestaan esitetty arvio päästövähennyksen hinnasta, noin 2 600 euroa vähennettyä CO₂-tonnia kohti, mutta arvioon liittyviä epävarmuuksia ei ole tarkasteltu laajamittaisesti. Esityksessä on yhtäältä tunnistettu kustannusvaikuttavuuden suurin epävarmuuden lähde eli se, olisiko päästövähennys toteutunut palkkiosta huolimatta.⁸⁷ Toisaalta arvioinnissa ei huomioida sitä mahdollisuutta, että palkkioon oikeutettu ostaisi palkkiolla sähköpyörän tai joukkoliikennelipun, mutta korvaisi romutetun auton päästörajat ylittävällä uudella autolla, jolloin palkkio ei välttämättä vähentäisi päästöjä lainkaan.⁸⁸

Oikeudenmukaisuuden osatekijöistä erityisesti tunnustavaan liittyvä arviointi on suppeahko. Erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia eri ihmisryhmiin tai esimerkiksi kasvukeskusten ulkopuolelle ei ole systemaattisesti arvioitu kummassakaan esityksessä. Tämä pätee myös tukien käyttömahdollisuuksiin eri ihmisryhmissä, esimerkiksi liikuntarajotteisten parissa. Arviointien lähtökohtana on mainittu, että palkkio kohdistuu todennäköisesti hyvätuloisille henkilöille, joille uuden auton hankinta olisi muutenkin mahdollista. Toisaalta ehdotuksessa 201/2020 arvioitiin, että mahdollisuus käyttää palkkio sähköpyörien ja joukkoliikennelippujen hankintaan todennäköisesti tuo palkkion myös pienituloisempien ulottuville. Esityksissä mainitaan romutuspalkkion kohdistaminen käytetyn auton hankintaan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona. Sen vaikutuksia ei kuitenkaan arvioida.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen liittyen esityksessä 201/2020 lausuntoaika on ollut vain seitsemän vuorokautta, ja esityksestä 156/2017 lausuntoajan pituus ei käy ilmi.⁸⁹ Huolimatta esitysten asiallisesta yhteydestä lausuntopyynnöt on lähetetty eri joukolle: lausuntopyyntö on esimerkiksi lähetetty kuluttajien edunvalvontajärjestö Kuluttajaliitolle vain vuonna 2017. Esityksistä ei myöskään käy ilmi, miten valmistelussa on kuultu haavoittuvassa asemassa olevia, kuten liikuntarajotteisia tai haja-asutusalueella asuvia. Sen sijaan lausuntopyynnöissä korostuvat autoalan edunvalvontajärjestöt, viranomaiset sekä ministeriöt. Osana esitystä 156/2017 järjestettiin myös kuulemistilaisuus. Esityksestä ei käy kuitenkaan ilmi, oliko tilaisuus avoin vai kohdennettu tietyille tahoille.

6.2. Sähköajoneuvojen hankinta- ja muuntotuki

Suomessa otettiin käyttöön vuoden 2018 alusta alkaen sähköautojen hankintatuki. Sen myötä sähköauton ostaja tai pitkäaikaisvuokraaja on voinut saada korkeintaan 50 000 euroa maksa-

⁸⁷ Ks. esim. Li ym. 2013; Hoekstra ym. 2017.

⁸⁸ Yhdysvalloissa yli puolet romutuspalkkiosta päätyi kotitalouksille, jotka olisivat muutenkin ostaneet uuden auton tukikauden aikana. Ks. esim. Hoekstra ym. 2017. Nämä kotitaloudet eivät siis muuttaneet ostokäyttäytymistään, vaikka lunastivat palkkion. Romutuspalkkiota saattaisivat vastaavalla tavalla hyödyntää kotitaloudet, jotka olisivat ilman tukeakin hankkineet sähköpyörän tai joukkoliikennelipun.

⁸⁹ Hankesivujen mukaan lausuntoaika on ollut 26.9.-11.10.2017, ks. <https://valtionvesto.fi/hanke?tunnus=LVM048/00/2017>.

van täyssähköauton hankintaan 2 000 euron tuen. Tukea oli mahdollista saada myös henkilöautojen muuntamiseen kaasu- tai etanolikäyttöiseksi (muuntotuki). Hankintatukea on myöhemmin laajennettu koskemaan myös pakettiautoja sekä kuorma-autoja. Tuen tavoitteena on ollut erityisesti liikenteen sähköistämisen edistäminen ja liikenteen päästöjen vähentäminen.⁹⁰

Hankintatukijärjestelmästä on säädetty aineistossa seuraavasti:

- HE 156/2017 vp: Otettiin käyttöön sähköautojen hankinta- ja muuntotuki.⁹¹
- HE 186/2020 vp: Luotiin edellytykset kaasukäyttöisten kuorma-autojen hankintatuen myöntämiselle vuosille 2020–2022.
- HE 166/2021 vp: Jatkettiin hankinta- ja muuntotuen hakuaikaa noin kuukaudella.
- HE 215/2021 vp: Luotiin edellytykset sähkö- ja kaasukäyttöisten pakettiautojen sekä kuorma-autojen hankintatuelle.
- HE 171/2022 vp: Jatkettiin lain voimassaoloaikaa sekä paketti- ja kuorma-autojen hankintatuen hakuaikaa sekä lyhennettiin täyssähköautojen hankinta- ja muuntotuen hakuaikaa.
- HE 25/2023 vp: Laajennettiin tuki koskemaan vetykäyttöisiä paketti- ja kuorma-autoja.

Tuen kustannusvaikuttavuutta päästövähennysten osalta on lakiesityksissä arvioitu suppeasti esittäen tukeen varatut määrärahat sekä karkea arvio ennakkoidusta päästövähennyksestä. Esityksessä 171/2022 todetaan kaasukäyttöisten kuorma-autojen tuen osalta päästövähennyksen olevan enimmillään vain 0,07 prosenttia liikenteen päästövähennystavoitteesta. Esityksessä 215/2021 taas todetaan, että päästövähennyksen hinta olisi valtiontalouden näkökulmasta vuodessa noin 2 000 euroa/tCO₂ pakettiautojen ja noin 10 000 euroa/tCO₂ täyssähköautojen osalta. Kustannusvaikuttavuuden arviointiin liittyviä epävarmuuksia kuvataan esityksissä 186/2020 ja 25/2023 esimerkiksi ajoneuvojen kysynnän ja sitä kautta päästövaikutusten osalta. Esityksessä 186/2020 todetaan myös, että arvioitu päästövähennys olisi todennäköisesti toteutunut markkinaehtoisesti muutoinkin. Esityksen 215/2021 arvioinnissa ei puolestaan tunnusteta sitä olennaista epävarmuutta, että osa tuesta saattaa valua ajoneuvojen myyjille.⁹² Valtiovarainministeriö kritisoi esityksiä 186/2020, 215/2021 ja 25/2023 koskeissa lausunnoissaan tukimekanismia heikosta kustannusvaikuttavuudesta. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja hankintatuelle ei tarkasteltavissa hallituksen esityksissä kuitenkaan analysoida lukuun ottamatta esitystä 215/2021, jossa vaihtoehtoisena keinona esitetään sähköautojen verotuksen painopisteen muuttaminen. Muita vaihtoehtoja olisivat olleet ainakin polttoaineverojen korottaminen, ajoneuvoveron alentaminen tai poistaminen sähköautoilta, latausinfrastruktuurin tukeminen sekä informaatio-ohjaus. Esityksissä 186/2020, 215/2021 ja 25/2023 pohditaan kuitenkin hankintatuen muita mahdollisia laskenta- ja toteuttamistapoja.

90 HE 156/2017 vp; HE 215/2021 vp.

91 Samalla esityksellä otettiin käyttöön myös romutuspalkkio, ks. jakso 6.1.

92 Ks. esim. Barwick ym. 2023; Gulati ym. 2017; Muehlegger – Rapson 2022.

Arvioinneista jää uupumaan laajempi tunnustavaan sekä jako-oikeudenmukaisuuteen liittyvä pohdinta esimerkiksi vaikutuksien jakautumisesta eri ihmisryhmiin, yksittäisiin ihmisiin sekä haavoittuvassa asemassa oleviin nähden. Esityksiä 186/2020, 215/2021 ja 171/2022 koskeissa arvioinneissa ei esimerkiksi ole otettu huomioon sitä, että täyssähköautojen käyttöön vaikuttaa Suomessa jossain määrin esimerkiksi asumispaikka ja varallisuus.⁹³ Myöskään liikuntarajotteisiin ei ole esityksessä kiinnitetty huomiota.⁹⁴ Esityksissä 166/2021, 171/2022 ja 215/2021 arvioitiin muuntotuen kuitenkin tuovan vaihtoehtoiset käyttövoimat myös sellaisten kotitalouksien saataville, jotka eivät pysty tai halua hankkia uutta autoa. Sähköautojen määrän lisääntymisen arvioitiin esityksessä 166/2021 näkyvän myös käytettyjen autojen kaupassa ja sitä kautta entistä useampien mahdollisuuksissa hankkia niitä. Esityksessä 215/2021 taas arvioitiin suurpiirteisesti, että tuki lisäisi kotitalouksien käytettävissä olevia varoja, mutta ”varojen lisäys ei välttämättä kohdennu kaikkiin tuloluokkiin”.⁹⁵ Arvioinnista saa kuvan, että hankintatuen hintaraja rajaisi varakkaimmat kotitaloudet kokonaan pois tuen käyttäjistä, vaikka tästä ei ole esitetty hallituksen esityksessä näyttöä. Esityksen 156/2017 hankinta- ja muuntotukea koskevasta arviosta puuttui kokonaan pohdinta siitä, keihin tuen vaikutukset kohdentuvat.

Esityksistä on pyydetty lausunnot elinkeinoelämän edustajilta, ministeriöiltä, valtion viranomaisilta sekä eräiltä järjestöiltä. Lausuntopyyntöissä korostuvat alan edunvalvontajärjestöt yksittäisten autonkäyttäjien sijaan. Usean hankintatukea koskevan esityksen lausuntoaika on myös ollut kestoltaan varsin lyhyt.⁹⁶ Tästä huolimatta ainoastaan kahden esityksen valmisteluprosessin aikana on järjestetty erillinen kuulemistilaisuus, joista esityksen 215/2021 osalta kyseessä on ollut julkinen tilaisuus.⁹⁷ Esitykset on pääasiassa valmisteltu virkatyönä.⁹⁸

6.3. Jakeluvaikeus

Uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettu laki (446/2007, jakeluvaikeuslaki) pyrkii edistämään uusiutuvien polttoaineiden käyttöä liikenteessä asettamalla jakelijalle veloitteen toimittaa uusiutuvia polttoaineita kulutukseen. Esitysten tavoitteena on varmistaa taakanjakosektorin päästövähennysveloitteisiin pääseminen sekä uusiutuvan energian sitoviin tavoitteisiin pääsy liikennesektorilla toimijoita tasapuolisesti kohtelevalla ja kustannustehokkaalla tavalla.⁹⁹ Viimeisimmillä esityksillä on tavoiteltu liikenteen polttoaineiden hintojen väliaikaista alentamista höllentämällä lakiin aiemmin kirjattua veloitetta.¹⁰⁰

Jakeluvaikeutta on muutettu tarkasteltavissa hallituksen esityksissä seuraavasti:

- HE 199/2018 vp: Tiukennettiin biopolttoaineiden jakeluvaikeutta vuodesta 2021 alkaen.

⁹³ Ks. esim. Heiskanen ym. 2024.

⁹⁴ Myös vammaisneuvosto kritisoi esityksiä HE 171/2022 vp ja HE 215/2021 vp koskeissa lausunnoissaan vammaisvaikutusten arvioinnin puutetta.

⁹⁵ HE 215/2021 vp, s. 23.

⁹⁶ Esimerkiksi esitysten HE 166/2021 vp ja HE 215/2021 vp lausuntoaika on ollut alle viikon. Lyhyttä aikaa perusteltiin esitysten kiireellisyydellä. Esityksissä HE 156/2017 vp ja HE 171/2022 vp ei tarkemmin avata lausuntoajan kestoja.

⁹⁷ Esityksen HE 156/2017 vp kuulemistilaisuuden osalta ks. kpl 6.1.

⁹⁸ Esimerkiksi esityksen HE 156/2017 vp osalta vain todetaan, että esitys on laadittu yhdessä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa, ja että valmistelun yhteydessä on kuultu eri viranomaisia ja sidosryhmiä.

⁹⁹ HE 199/2018 vp; HE 134/2020 vp ja HE 48/2021 vp.

¹⁰⁰ HE 85/2022 vp; HE 174/2022 vp ja HE 53/2023 vp.

- HE 134/2020 vp: Lievennettiin vuoden 2020 jakeluelvoitteen ylittämisen sääntelyä.
- HE 48/2021 vp: Laajennettiin jakeluelvoitteen soveltamisalaa tiettyihin uusiutuviin polttoaineisiin, annettiin mahdollisuus soveltamisrajan alle jääville jakelijoille hakeutua jakeluelvoitteen alaisuuteen ja lisättiin tiettyjä osuusrajouksia ja vähennyskriteerejä.
- HE 85/2022 vp: Alennettiin jakeluelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä vuodeksi 2022.
- HE 174/2022 vp: Alennettiin jakeluelvoitetta 7,5 prosenttiyksiköllä vuodeksi 2023 ja korotettiin seuraavien vuosien jakeluelvoitetta.
- HE 53/2023 vp: Alennettiin jakeluelvoitetta vuodeksi 2024 ja lisävelvoitteita vuodeksi 2024 ja 2025.

Jakeluelvoitetta koskevien esitysten yhteydessä on kiinnitetty jossain määrin huomiota toimenpiteen kustannusvaikuttavuuteen. Kuitenkaan esimerkiksi esityksessä 199/2018 ei arvioida toimien kustannusvaikuttavuutta verrattuna muihin liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämistoimenpiteisiin. Kustannusvaikuttavuuteen liittyvät epävarmuudet on esityksessä pitkälti sivuutettu, vaikka arvioita olisi ollut saatavissa taustamateriaalina käytetystä selvityksestä¹⁰¹. Esityksessä 48/2021 arvioidaan velvoitteen soveltamisalan laajentamisen lisäävän järjestelmän kustannustehokkuutta, mutta arvion tueksi ei ole esitetty muuta selvitystä. Arvioinnin taustalla on konsulttiselvitys. Esitysten 134/2020 ja 48/2021 yhteydessä puolestaan todetaan päästövähennemävaikutuksien olevan pitkällä aikavälillä todennäköisesti vähäisiä. Uusimmissa hallituksen esityksissä 85/2022, 174/2022, 53/2023 on ollut kyse jakeluelvoitteen alentamisesta vastauksena Venäjän hyökkäyssodan käynnistämään hintojen nousuun. Esiin nostetaan kuitenkin merkittävä epävarmuus liittyen kevennyksen mahdollisuuksiin alentaa polttoaineen hintoja tavoitteen mukaisesti.¹⁰² Lisäksi esityksissä todetaan, että kasviuonekaasupäästöt tulevat ainakin lyhyellä aikavälillä lisääntymään. Tästä huolimatta esityksissä ei liiemmin pohdita vaihtoehtoja velvoitteen alentamiselle. Vaihtoehtoisena toimena esityksessä 53/2023 esitetään polttoaineveron alentaminen sekä lisävelvoitteen muuttamatta jättäminen vuodelle 2025, mutta todetaan samalla hallitusohjelman edellyttävän lisävelvoitteen muuttamista.

Jakeluelvoitteisiin liittyvät ehdotukset vaikuttavat kotitalouksiin polttoaineen hinnan kautta ja tähän kohdistuvia vaikutuksia tuodaankin kattavasti esiin. Esimerkiksi esityksessä 134/2020 todetaan, että joustavuuden lisääminen pienentää kustannuspaineita ja siten hillitsee kuluttajahintojen nousua. Tunnustavaan ja jako-oikeudenmukaisuuteen liittyvä arviointi jää kuitenkin suppeaksi. Vain kahdessa esityksessä arvioidaan pienituloisiin kohdistuvia vaikutuksia. Esityksessä 199/2018 on pyritty arvioimaan bensinin hinnannousun vaikutusta alimpaan tuloluokkaan: Alimmassa tuloluokassa kustannukset nousevat 0,08 prosentilla ja tarkasteltaessa autoilevia kotitalouksia 0,5 prosentilla. Esityksessä 53/2023 taas arvioidaan, että vaiku-

101 Sipilä ym. 2018.

102 Vaikutuksen hinnanmuodostukseen voidaan ajatella olevan samansuuntainen kuin polttoaineveron (ks. esim. Harju ym. 2022). Polttoaineverojen alennusten on havaittu siirtyvän hintoihin vain osittain (ks. Doyle – Samphantharak 2008 ja Yilmazkuday 2017).

tukset kohdistuisivat lähinnä autoileviin kotitalouksiin ja että korkeimmissa tuloluokissa auton omistaminen ja käyttö on lähtökohtaisesti yleisempää. Esitys jättää toteamatta, että uudistus hyödyttää silloin rahamääräisesti eniten ylimpien tuloluokkien kotitalouksia. Jakeluvaikeuteen liittyvissä vaikutusarvioissa ei ole tarkasteltu toimien alueellisia vaikutuksia lukuun ottamatta esitystä 199/2018, jossa todetaan, että hintojen nousu aiheuttaa suurimman kustannusten nousun maaseudulla.

Lausuntoaika esityksissä 199/2018, 134/2020, 48/2021 sekä 174/2022 on vaihdellut viidestä kuuteen viikkoon, mutta sijoittunut näissä kaikissa lomakaudelle. Esityksissä 85/2022 ja 53/2023 lausuntoaika on ollut hieman alle kaksi viikkoa. Lyhyttä aikaa perustellaan esityksessä 85/2022 muutoksien vähäisyydellä ja yksinkertaisella sisällöllä sekä muutoksien kiireellisyydellä ja eduskunnan kevätistuntokauden päättymisen ajankohdalla. Esityksen 53/2023 osalta perusteena on ollut komission rikkomusmenettely sekä hallitusohjelman toimeenpanon aikataulupaineet. Vain esityksen 48/2021 osalta on järjestetty tilaisuus sidosryhmille. Lausuntoja on yleisimmin pyydetty ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämän etujärjestöiltä sekä yrityksiltä. Kuluttajien tai haavoittuvassa asemassa olevien edustajilta ei pyydetty lausuntoja. Esityksestä 199/2018 ei käy ilmi kenelle lausuntopyynnöt on lähetetty. Sen taustalla kuitenkin kerrotaan olleen työryhmätyön, jossa edustettuina ovat olleet keskeisten ministeriöiden, viranomaisten, sidosryhmien ja yritysten edustajat.

6.4. Polttoainevero

Suomessa on ollut käytössä nestemäisten polttoaineiden hiilidioksidivero 1990-luvulta alkaen. Vuoden 2011 energiaverouudistuksessa polttoaineveron hiilidioksidipäästöön perustuva osuus erotettiin omaksi komponenttikseen. Vuoden 2011 jälkeen polttoaineiden valmisteveroihin on tehty joitakin pienempiä muutoksia, joilla on tavoiteltu sekä verotuottojen kasvua että polttoaineverotuksen ympäristöohjauksen tason säilyttämistä.¹⁰³

Tarkasteluaikajaksolla liikennepolttoaineiden valmisteverotusta muutettiin kolme kertaa:

- HE 66/2019 vp: Korotettiin liikennepolttoaineiden valmisteveroa.
- HE 144/2020 vp: Luovuttiin parafiinisen dieselöljyn veronalennuksesta asteittain.
- HE 36/2023 vp: Alennettiin liikennepolttoaineiden valmisteveroa.

Vaikka taloustieteen näkökulmasta polttoaineiden hiilidioksidivero on kustannustehokas keino vähentää liikenteen päästöjä¹⁰⁴, kustannusvaikuttavuutta ei varsinaisesti arvioitu esityksen 66/2019 yhteydessä. Vaikutusta polttoaineiden kulutukseen ja siten päästöihin tarkasteltiin kuitenkin tutkimuskirjallisuuden perusteella. Vaikutusten arvioinnissa tehtiin oletuksia, joihin liittyvää epävarmuutta ei tunnustettu: vaikutusten oletettiin olevan mittakaavaltaan samankaltaisia kuin Yhdysvalloissa, vaikka markkinat eroavat toisistaan monin tavoin.¹⁰⁵ Ve-

¹⁰³ Polttoainevero on määrävero. Jos veroa ei aika ajoin koroteta, inflaation myötä vero kevenee reaaliarvoltaan.

¹⁰⁴ Ks. esim. Keohane – Olmstead 2016.

¹⁰⁵ Levin ym. 2017; Harju ym. 2022.

ronkorotusten oletettiin myös siirtyvän kokonaisuudessaan kuluttajahintoihin, vaikka tutkimusnäyttö tästä puuttui. Lyhyellä aikavälillä muutosten todettiin vähentävän liikennesektorin päästöjä noin 0,7 prosentilla, mutta pidemmän aikavälin osalta vaikutuksiin tunnistettiin liittyvän ”merkittävästi suurempaa epävarmuutta”. Pelkästään hiilidioksidiveron korottamista, jonka avulla olisi voitu lisätä ympäristöohjausta, ei arvioitu toteuttamisvaihtoehtona. Esityksen 144/2020 pääasiallisena tavoitteena oli poistaa parafiinisen dieselöljyn veroetu, jonka ympäristöperuste oli poistunut teknologian kehittymisen myötä. Muutoksella arvioitiin olevan lievä myönteinen vaikutus liikenteen päästöihin, käyttäen jälleen perusteluna tutkimustuloksia Yhdysvalloista. Esityksen 36/2023 myötä taas liikennepolttoaineiden kulutuksen arvioitiin lisääntyvän ja esityksen siten vaikuttavan negatiivisesti liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen.

Oikeudenmukaisuuden arvioinnin näkökulmasta esitysten 66/2019 sekä 144/2020 vaikutusten todettiin olevan ”hyvin lievästi” regressiivisiä eli vaikuttavan suhteutettuna hieman enemmän pienituloisten kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Kotitalouksille aiheutuvan epäsuoran vaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen. Arvioinneissa ei avata, onko tieto regressiivisyydestä vaikuttanut valmisteluun. Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ei arvioida oikeudenmukaisuusnäkökulmasta – esityksessä 66/2019 olisi voitu arvioida esimerkiksi mahdollisuutta palauttaa osa verotuloista veronmaksajille konttäsummana, veromuutoksen ympäristöohjaus säilyttäen. Ehdotuksessa 36/2023 esitettyjen toimien puolestaan arvioidaan kasvattavan kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja suhteessa hiukan enemmän alimmissa tulokymmenyksissä kuin ylemmissä. Laskelmien todetaan olevan epävarmoja, eivätkä ne ota huomioon tulevaa sähköistymiskehitystä. Useassa ehdotuksesta annetussa lausunnossa tuotiin esille, että euromääräisesti ehdotus hyödyttää eniten suurituloisia ja että tehokkaampia keinoja kompensoida polttoaineen jakeluvaihteen aiheuttamaa kustannusten nousua siitä eniten kärsiville olisivat olleet esimerkiksi tasapalautus ja muut suorat tukitoimet. Alueellisia vaikutuksia ei esityksissä arvioida lainkaan.

Osallistamisen näkökulmasta lausuntokierroksen läpikäynti on esityksissä ollut suppeaa. Esityksistä 66/2019 ja 144/2020 ei esimerkiksi käy ilmi, mitkä tahot antoivat lausunnon ja millä aikataululla lausuntoja on ollut mahdollista antaa.¹⁰⁶ Esityksestä 36/2023 taas ilmenee, että lausuntoaika on ollut vain noin kaksi viikkoa. Lyhyttä aikaa perusteltiin esityksen kiireellisyydellä. Lausuntoja on esityksen mukaan pyydetty ”esityksen kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoeläimiltä ja muilta sidosryhmiltä, yhteensä 32 taholta”. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen 66/2019 on tehty iso periaatteellinen muutos, jossa alun perin fiskaalisen tavoitteen rinnalle nousi ympäristöohjaus, mutta esityksestä ei käy ilmi, miten annetut lausunnot vaikuttivat valintaan.

¹⁰⁶ Tiedot ovat kuitenkin löydettävissä lausuntopalvelusta, josta ilmenee, että esityksen HE 66/2019 vp lausuntoaika on ollut lyhyehkö, vain noin kaksi viikkoa.

6.5. Autovero ja ajoneuvovero

Autoveroa on autoverolain (777/2020) 3 §:n mukaan suoritettava kertaluonteisesti ajoneuvosta, joka rekisteröidään tai otetaan käyttöön Suomessa. Ajoneuvovero taas on vuosittain suoritettava vero, joka koostuu ajoneuvoverolain (1281/2003) mukaisesti hiilidioksidipäästöihin perustuvasta perusverosta sekä käyttövoimaverosta.¹⁰⁶ Liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämisen¹⁰⁸ ohella tarkasteltavilla esityksillä on tavoiteltu muun muassa verotason säilyttämistä¹⁰⁸, liikennepalveluiden syntymisen edistämistä markkinaehtoisesti¹¹⁰ sekä kotitalouksien ostovoiman parantamista¹¹¹.

Auto- ja ajoneuvoverosta on säädetty aineistossa seuraavasti:

- HE 178/2017 vp: Poistettiin taksien autoveron alennus vaiheittain ja säädettiin esteettömät tilataksit sekä koulukuljetustaksit kokonaan autoverottomiksi.
- HE 74/2018 vp: Lisättiin autovero- sekä ajoneuvoverolain liitteisiin verotaulukot autoille, joiden päästöt on ilmoitettu uuden mittauksen perusteella.
- HE 170/2018 vp: Kevennettiin henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron perusveron tasoa.
- HE 276/2018 vp: Muutettiin autoverolain liitteen verotaulukkoa koskien henkilö- ja pakettiautoja, joiden päästöt on ilmoitettu uudella mittauksella.
- HE 314/2018 vp: Ehdotettiin raskaiden kuorma-autojen ja ajoneuvoyhdistelmien tienkäyttövero, jota kompensoitaisiin kotimaisille ajoneuvoille ajoneuvoveroa alentamalla.
- HE 176/2021 vp: Laskettiin nollapäästöisten henkilö- ja pakettiautojen autoveron osuus nolnaan. Samalla korotettiin näistä autoista kannettavaa ajoneuvoveron perusveroa.
- HE 35/2023 vp: Kevennettiin erityisesti keski- ja suuripäästöisten sekä vanhempien henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron perusveron tasoa.

Auto- ja ajoneuvoveroa koskevissa esityksissä ei juurikaan tarkasteltu ehdotettujen tai vaihtoehtoisten toimien kustannusvaikuttavuutta päästövaikutusten näkökulmasta. Esityksellä 176/2021 on kuitenkin haettu valtiontalouden näkökulmasta kustannusvaikuttavaa tapaa lisätä sähköautojen määrää. Ehdotus nojaa vahvoihin oletuksiin siitä, että auton hankintatieteen kustannussäästöillä, eli autoveron alennuksella, on suurempi vaikutus kuluttajien päätöksentekoon kuin tulevien kustannusten nousulla ajoneuvoveron korotuksen myötä. Oletukseen liittyviä epävarmuuksia tuodaan kuitenkin esille. Esityksessä 178/2017 taksien verotuen poiston arvioidaan tuovan laskennallisesti noin 12 miljoonan euron lisäyksen autoveron tuottoon ja myös tehostavan veron ympäristöohjausta. Päästövaikutuksista ei kuitenkaan esitetä

107 Käyttövoimaveron perustuu ajoneuvoverolain 11 §:n mukaisesti ajoneuvon massaan sekä käyttövoimaan. Bensiinikäyttöisestä autosta maksetaan vain perusveroa.

108 HE 176/2021 vp.

109 HE 74/2018 vp; HE 276/2018 vp.

110 HE 178/2017 vp.

111 HE 35/2023 vp.

tarkempaa arviota, vaan todetaan, että niihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Myös esitysten 170/2018 ja 314/2018 todetaan vähentävän vain vähän liikenteen päästöjä. Sen sijaan esityksissä 74/2018 sekä 276/2018 on ollut kyse auto- ja ajoneuvoverotuksen sopeuttamisesta uuden mittausmenetelmän päästöarvioihin siten, että keskimääräinen verotaso sekä vaikutus ympäristöohjaustavoitteeseen on neutraali. Mittaustavan muutoksen aiheuttamiin vaikutuksiin liittyvä epävarmuus tunnistetaan.¹¹² Esityksellä 35/2023 puolestaan arvioidaan olevan päästöjä ”korkeintaan vähän” lisäävä vaikutus, sillä veronkevennys ei vaikuta uusien ja vuoden 2018 jälkeen käyttöönotettujen autojen päästöohjaukseen. Annetuissa lausunnoissa tuotiin esille ehdotettujen toimien ongelmallisuus päästöohjauksen kannalta.

Tarkastelluissa esityksissä on arvioitu erityisesti jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia. Esimerkiksi esityksissä 176/2021 sekä 35/2023 arvioidaan, että suurempituloiset kotitaloudet hyötyisivät verokevennyksistä eniten, sillä ylemmät tuloluokat hankkivat todennäköisemmin verrattain kalliin sähköauton ja omistavat pienituloisia useammin autoja. Tästä syystä vaihtoehtoisena keinona esitetään esityksessä 176/2021 liikenteen sähköistämiseksi hankintatukea, jonka piiristä voidaan poistaa tietyn hintatason ylittävät autot. Esityksessä kuitenkin 35/2023 todetaan, että ”ajoneuvoa kohden kevennyksen määrä pienituloisilla kotitalouksilla [on ...] keskimäärin suurempi johtuen siitä, että suurempi osuus pienituloisten ajoneuvoista on veronkevennyksen piirissä”.¹¹³ Vaikutuksen arvioidaan jäävän pieneksi eikä vaihtoehtoisten veronkevennysmallien välillä nähdä olevan suurta eroa suhteessa tulonjakoon johtuen veronkevennyksen pienestä kokoluokasta. Tulonjakovaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä myös esityksissä 170/2018 ja 178/2017. Oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia ei esityksissä 276/2018 ja 314/2018 taas arvioitu lainkaan ja myös esityksessä 74/2018 todettiin, ettei yksittäiseen kuluttajaan kohdistuvia vaikutuksia voida arvioida, sillä tietoa mittaustapamuutoksen todellisista vaikutuksista ei ole vielä saatavilla. Alueellisia vaikutuksia arvioidaan vain muuttaman esityksen osalta: Esityksessä 178/2017 arvioidaan niiden olevan vähäisiä ja esityksessä 35/2023 taas arvioidaan, että kevennys olisi keskimäärin pienempi eteläisessä Suomessa, sillä autot ovat keskimäärin muuta maata uudempia ja pienempipäästöisiä. Muutoin tunnustavaan oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia ei tarkastelluissa esityksissä arvioitu.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden osalta huomattavaa on, että auto- ja ajoneuvoveroa koskevissa ehdotuksissa lyhyt tai olematon lausuntokierros on ennemminkin sääntö kuin poikkeus. Ehdotuksista 74/2018, 170/2018, 276/2018 ja 176/2021 ei pyydetty lausuntoja lainkaan vedoten yhden ehdotuksen osalta autoalan markkinatilanteeseen ja markkinahäiriöiden vaaraan¹¹⁴, mutta suurimmassa osassa esityksiä perusteena on vedottu ainoastaan valmistelu-aikataulun kiireellisyyteen.¹¹⁵ Myös esityksen 35/2023 lyhyttä kahden viikon lausuntokierrosta perustellaan esityksen kiireellisyydellä. Esitysten 178/2017 ja 314/2018 lausuntokierroksen pituutta ei sen sijaan kerrota. Lausuntopyyntöjen kohteita ei puolestaan avata esityksissä 314/2018 ja 35/2023. Kohteet on avattu ainoastaan esityksessä 178/2017, jonka lausuntopyynnöissä on huomioitu myös haavoittuvat ihmisryhmät, sillä lausunnot on pyydetty esimerkiksi Inva-

112 Ks. Tsiakmakis ym. 2017; Laurikko – Kenraali 2018.

113 HE 35/2023 vp, s. 12.

114 HE 74/2018 vp.

115 HE 170/2018 vp; HE 276/2018 vp ja HE 176/2021 vp.

lidiliitolta sekä Kehitysvammaliitolta. Esitykset on pääasiassa valmisteltu virkatyönä yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa. Esityksen 74/2018 valmistelua kerrotaan kuitenkin tehdyn yhteistyössä autoalan edunvalvonnan kanssa.¹¹⁶ Esityksen 176/2021 taustalla taas kerrotaan olevan liikenteen verotusta selvittäneen työryhmän työn, jossa on arvioitu keinoja parantaa ympäristöohjauksen kustannustehokkuutta.

7. Kokoavaa tarkastelua

7.1. Kustannusvaikuttavuuden arviointi

Analysoimme tutkimusaineistoa suhteessa laatimaamme arviointikehikkoon sekä ilmasto- ja lakiehdotusten valmisteluprosessiin liittyvään sääntelyyn. Tarkastelumme perusteella havaitsimme, että hallituksen esityksissä arvioitiin eduskunnan tiedonsaantioikeuden (PL 47.1 §) sekä yleisön tiedonsaantioikeuksien valossa puutteellisesti sitä, millaisilla kustannuksilla eri vaihtoehdot tuottavat päästövähennyksiä, vaikka useassa tarkastellussa lakiehdotuksessa tieliikenteen päästövähennykset ovat kuuluneet esityksen pääasiallisiin tavoitteisiin. Havaintomme on yhteneväinen vaikutusten arviointia koskevan aikaisemman kritiikin kanssa, jonka mukaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisessa toteutumisessa on esiintynyt ongelmia.¹¹⁷ Myös vaikutuksiin ja arvioinnin taustaletuksiin liittyviä epävarmuuksia huomioitiin esityksissä vain osittain.

Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttäisi päästöjen kokonaisvaltaista tarkastelua myös säädösvalmistelun aikana.¹¹⁸ Esityksissä ei kuitenkaan juuri arvioitu toimien vaikutuksia suhteessa muihin liikenteen päästöihin vaikuttaviin säädöshankkeisiin tai jo olemassa olevaan sääntelyyn tai toimenpiteisiin. Analysoimme tulos on siten linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa, sillä yhteisvaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa on jo ennestään havaittu erilaisia ongelmia.¹¹⁹

Havaitsimme myös, että useassa esityksessä vaikutukset liikenteen päästöihin arvioitiin vähäisiksi, jolloin esitysten kustannusvaikuttavuus jäi heikoksi. Tässä suhteessa vaihtoehtoisten päästövähennyskeinojen tarkastelun suppeus tarkastelluissa esityksissä näyttäytyy ongelmallisena päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Esimerkiksi sähköajoneuvojen hankintatukea ja romutuspalkkiota koskevissa esityksissä vaikutus päästöihin arvioitiin vähäiseksi ja toimien kustannusvaikuttavuus täten heikoksi, mutta vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ei liiemmin tarkastella. Vuosina 2022 ja 2023 annetuissa jakeluvelvoitetta sekä polttoaine- ja ajoneuvoveroa koskevissa esityksissä taas alennettiin velvoitetta ja veroja pyrkimyksenä kompensoida kuluttajille yleistä kustannusten nousua. Esitysten arvioinneissa todetaan muutosehdotusten lisäävän päästöjä liikennesektorilla ja tavoiteltujen vaikutusten toteutumisen olevan epävarmaa. Tästä huolimatta arvioinneissa ei tarkastella laajamittaisesti vaihtoehtoja,

116 Tapaamisia järjestetty autoalan edunvalvontajärjestöjen Autotuoajat ja -teollisuus ry:n ja Autoalan keskusliitto ry:n sekä Verohallinnon ja Liikenteen turvallisuusviraston kanssa.

117 PeVL.30/2020 vp, s. 4.

118 Ks. ilmastonmuutokseen liittyvien näkökohtien valtavirtaistamisen tarpeesta esim. Kivimaa – Mickwitz 2009. Yhteisvaikutusten arviointiin kehoitetaan myös vaikutustenarviointiohjeissa, ks. valtioneuvosto 2022, s. 14 ja Piironen ym. 2021, s. 25.

119 Lohilahti 2020, s. 47.

joilla kustannusten nousua olisi voitu kompensoida kuluttajille ilman, että toimet olisivat riskitilassa päästövähennystavoitteiden kanssa.

Vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen tarkastelu on myös aiemmassa tutkimuksessa todettu hallituksen esityksissä puutteelliseksi.¹²⁰ Vaihtoehtoisten toteuttamiskeinojen tarkastelun vähäisyyteen voi valmistelun kiireellisyyden lisäksi vaikuttaa aikainen ja yksityiskohtainen poliittinen ohjaus, joka ei jätä väljyyttä tietoon ja eri vaihtoehtoihin perustuvaan sääntelyn toimeenpanon tarkasteluun.¹²¹ Samat tekijät näkyvät myös käsitellyissä esityksissä. Esimerkiksi esitys 53/2023 esittää tavoitteiden toteuttamiseksi vaihtoehtoisen toteuttamistavan, mutta toteaa hallitusohjelman kuitenkin edellyttävän ehdotettuja muutoksia. Vaikka hallitusohjelma ja hallituksen työskentely ohjaavat lainvalmistelua ja sääntelyn tavoitteita,¹²² väljyys poliittisessa ohjauksessa parantaisi mahdollisuutta saavuttaa sääntelyn tavoitteet parhain mahdollisin keinoin. Vaihtoehtojen kustannusvaikuttavuuden määrittäminen ja vertailu on edellytys sen arvioimiseksi, mikä on kustannustehokas tapa saavuttaa ehdotukselle asetetut tavoitteet.

7.2. Tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arviointi

Tarkastelimme arviointikehikon avulla aineistosta ensinnäkin tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointia. Vaikka viranomaisella on esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan erityinen velvollisuus arvioida yhdenvertaisuutta erityisesti syrjinnän vaarassa olevien ryhmien osalta,¹²³ eri ihmisryhmät otettiin arvioinneissa huomioon puutteellisesti. Esimerkiksi maahanmuuttajiin, lapsiin ja nuoriin sekä pitkäaikaissairaisiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole arvioinneissa tuotu esiin. Myöskään liikuntarajoitteisiin tai vammaisiin kohdistuvia vaikutuksia tai alueellisia vaikutuksia ei ole arvioitu kategorisesti ja kattavasti, vaikka liikennesektoriin kohdistuvat toimet koskettavat molempia aiheita monella tapaa ja esimerkiksi asumispaikka vaikuttaa oleellisesti liikkumismahdollisuuksiin, kuten mahdollisuuden vähentää autoilua tai valita muita liikkumiskeinoja.¹²⁴

Arviointien puuttumiselle voi olla monia syitä: vaikutusten arviointeja ja niiden laatua koskevassa tutkimuksessa tunnustetaan valmistelun laatua heikentävinä tekijöinä ministeriöissä esimerkiksi valmistelijoiden ennako-oletukset vaikutusten kohdentumisesta, valmisteluohjeiden puutteellisuus sekä valmisteluresurssien ja osaamisen puutteet.¹²⁵ Koska arvioinnissa tulee keskittyä olennaisiin vaikutuksiin, havaintomme voi kertoa joko siitä, ettei kyseisiin ryhmiin liittyviä olennaisia vaikutuksia ole valmistelun aikana tunnistettu tai siitä, että tunnustettujen vaikutusten on todettu olevan niin vähäisiä, ettei niitä ole kirjattu hallituksen esitykseen.¹²⁶ Valmistelun ja arvioinnin avoimuutta kuitenkin tukisi se, jos hallituksen esityksissä selkeämmin tuotaisiin esiin, miten vaikutukset suhtautuvat tavoitteeseen edistää oikeudenmukaista siirtymää. Esimerkiksi liikenneköyhyyttä koskevassa tutkimuksessa liikkumisen kustannusten nousu on yhdistetty ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävän ympäristösääntelyn antamiseen.¹²⁷

120 Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 15; Sinkkilä – Vartiainen 2021; Rantala 2011, s. 149.

121 Ks. myös valtioneuvoston kanslia 2024, s. 15 ja Dahlberg 2015.

122 Backman 2023.

123 HE 148/2022 vp, s. 64.

124 Ks. esim. Harju ym. 2022; Tiikkaja ym. 2018 ja artikkelin kappale 4.2.

125 Kemiläinen – Keinänen 2015, s. 13; Särkkä – Kuparinen 2020, s. 18–20.

126 Tästä yllä kappale 3.

127 Esim. Tiikkaja ym. 2018, s. 52–53.

Tällöin ainakaan kategorista oletusta siitä, ettei tieliikenteen päästöihin liittyvillä hallituksen esityksillä olisi vaikutusta tunnustavan oikeudenmukaisuuden toteutumiseen, voida tehdä.

Tarkastelluissa esityksissä on pohdittu jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia hiukan tunnustavaa oikeudenmukaisuutta enemmän: huomiot koskivat usein esimerkiksi kustannusten kohdentumista suurempi- ja pienituloisiin kotitalouksiin sekä hyötyjen ja haittojen jakautumista erityisesti ylempien ja alempien tuloluokkien välillä. Esimerkiksi romutus-palkkion ja sähköajoneuvojen hankintatuen osalta jopa todetaan, että sääntelystä hyötyisivät suhteessa eniten suurituloisimmat kotitaloudet. Tutkimuskirjallisuuden valossa painopistettä ei voida pitää yllättävänä, sillä esimerkiksi *Juhola* ym. toteavat sopeutumissuunnitelmien kontekstissa, että tunnustava oikeudenmukaisuus on usein huonoiten tunnistettu oikeudenmukaisuuden muoto. He selittävät tätä sillä, että se on kehittynyt muita osatekijöitä myöhemmin osaksi oikeudenmukaisuuden teoretisointia.¹²⁸ Samaan aikaan esimerkiksi *Kivimaa* ym. korostavat, että erityisesti tunnustavan oikeudenmukaisuuden tarkempi arviointi on tarpeen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden parantamiseksi.¹²⁹ Tällä perusteella tunnustavan oikeudenmukaisuuden arvioimiseen tulisikin kiinnittää erityistä huomiota, jos säädösehdotusten arvioinnin laatua halutaan parantaa oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Käiken kaikkiaan tunnustavan ja jako-oikeudenmukaisuuden arviointi jäi tarkastelluissa säädösehdotusten vaikutusten arvioinneissa suppeaksi. Löydöksemme on samansuuntainen aikaisempien vaikutusarviointeja koskevien tutkimusten kanssa, joissa kehittämiskohteina on nostettu esiin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.¹³⁰ Tarkastelumme osoittaa myös, että oikeudenmukaisuustarkastelun lakiperustaisuudesta (ilmastolain 5 §) huolimatta hallituksen esityksissä ei kiinnitetä siihen riittävästi huomiota. Oikeudenmukaisuustarkastelun tulisi näkyä nykyistä selvemmin lainsäädännön ennakkolisessä vaikutusten arvioinnissa valmisteltaessa ilmastonmuutoksen hillintään tähtäviä toimia.¹³¹ Ilmastolain vaatimusten ohella oikeudenmukaisuutta tulee arvioida myös sen vuoksi, että arvioinnin avulla voidaan varmistaa sääntelyn täyttävän esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksista (PL 22 §) kumpuavat velvoitteet.

7.3. Menettelytapojen oikeudenmukaisuus

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus edellyttää sitä, että päätösten valmistelussa kuullaan monipuolisesti lainvalmistelun sidosryhmiä, joihin kuuluvat kansalaiset, järjestöt, yritykset, yritysten etujärjestöt ja asiantuntijat.¹³² Lisäksi osallistamisessa olisi huomioitava erityisesti ne, joihin toimien vaikutukset kohdistuvat (PL 2 ja 14.4 §).

Tarkastelluissa esityksissä lausuntopyyntöjä lähetettiin erityisesti yritysten etujärjestöille ja suoraan yrityksille sekä ministeriöille ja muille valtion viranomaisille. Puutteita esiintyi erityi-

128 Juhola ym. 2022, s. 617.

129 Kivimaa ym. 2023, s. iii-iv, 31.

130 Ks. Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 35–38; Kemiläinen – Keinänen 2015.

131 Ensisijaisesti hillintätoimien oikeudenmukaisuus on huomioitava ilmastopolitiikan suunnitelman laatimisen yhteydessä, jolloin myös toimien taloudelliset ja sosiaaliset sekä muut vaikutukset on selvitettävä tarpeellisessa määrin (ilmastolaki 13 §). Lain esitöissä korostetaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tärkeyttä sekä tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamista mahdollisuuksien mukaan (HE 27/2022 vp, s. 67).

132 Pakarinen 2011; Vesa – Kantola 2016.

sesti kuluttajapuolen, haavoittuvien ihmisryhmien sekä kansalaisjärjestöjen huomioimisessa lausuntopyynnöissä. Esimerkiksi vain yhdessä lakiehdotuksessa ilmoitetaan, että lausuntoa on pyydetty Kuluttajaliitolta. Myös kahden muun ehdotuksen, joissa ei erikseen avata lausuntopyyntöjen kohteita, hankesivuilta ilmenee, että lausuntopyyntö on lähetetty Kuluttajaliitolle. Suomen ilmastopaneelilta on pyydetty lausunto kahdesta lakiehdotuksesta. Vain yhdessä lakiehdotuksessa lausuntopyyntö oli kohdistettu Invalidi- ja Kehitysvammaliitto ry:lle. Tunustavalla oikeudenmukaisuudella onkin läheinen, aikaisemmassa tutkimuksessa tunnistettu yhteys menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen.¹³³ Aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu, ettei esimerkiksi pienemmillä järjestöillä ole resursseja seurata valmisteluvaiheessa olevia hankkeita, jolloin kohdennettu lausuntopyyntö saattaisi parantaa mahdollisuuksia vaikuttamiseen.¹³⁴ Esityksissä ei myöskään avattu sitä, miten riippumattomia asiantuntijoita on kuultu ja miten kuultavat asiantuntijat on valittu valmistelun aikana.

Jos esityksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin, Suomen tulee Århusin sopimuksen 8 artiklan perusteella pyrkiä edistämään riittäviä osallistumismahdollisuuksia, mukaan lukien turvata riittävä aika lausua esityksistä. Esitysten lausuntoajat olivat kuitenkin lähes säännönmukaisesti liian lyhyitä kansallisessa ohjeistuksessa asetettuun lausuntoajan suositeltuun kuuden viikon vähimmäispituuteen suhteutettuna. Keskimääräinen lausuntoaika tutkimusaineistossa oli 23 päivää.¹³⁵ Lausuntoajan kestoa ei ilmoitettu 22 prosentissa esityksiä.

Oikeuskansleri on useissa ratkaisuisaan ottanut kantaa lyhyisiin lausuntoaikoihin todeten, ettei ministeriön harkintavalta kuulemisen toteuttamisessa saa vaarantaa perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumista.¹³⁶ Myös perustuslakivaliokunnassa on useasti kiinnitetty huomiota lausuntoajan riittävyyteen.¹³⁷ Hyväksyttävät syyt, kuten välttämättömyys tai oikeudellisista syistä johtuva kiire, mahdollistavat kuulemisohjeesta poikkeamisen, mutta näiden olemassaolo tulee perustella.¹³⁸ Esimerkiksi pienemmissä järjestöissä ja asiantuntijaorganisaatioissa tarvitaan valmistautumisaikaa, minkä vuoksi liian lyhyet lausuntoajat sekä niiden sijoittuminen kesäaikaan voi muodostaa esteen osallistumiselle.¹³⁹

Tarkastelluissa esityksissä keskeinen osallistamisen keino on ollut kirjallinen lausuntomenettely. Vaikka lausuntomenettelyä ja lausuntojen antamista pidetään useassa järjestössä tärkeänä vaikuttamisen kanavana, lausuntojen merkitys voi jäädä vähäiseksi erityisesti siksi, että lausuntovaiheessa sääntelyn toteuttamistapoja on lyöty lukkoon.¹⁴⁰ Århusin sopimuksen 8 artiklan mukaan yleisön osallistamista olisi kuitenkin edistettävä tehokkaasti vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia, jotta osallistamisen tulokset voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon. Tästä syystä lausuntomenettely ei välttämättä ole riittävä osallistamisen menetelmä erityisesti, jos kyseessä on vaikutuksiltaan merkittävä säädöshanke. Huomionarvoista on, että

133 Fitzgerald 2022, s. 518.

134 Ks. myös Pakarinen 2011, s. 41.

135 Huomattavaa on, että noin kahdessa kolmasosassa tiedossa olevista lausuntoajoista oli alle 28 vrk. Lausuntoaika sijoittui ainakin osittain lomakaudelle 22 prosentissa esityksistä.

136 Ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisut OKV/608/10/2024, OKV/178/1/2017 ja OKV/1772/10/2023 sekä vastaus OKV/2232/10/2022.

137 Ks. esim. PeVL 11/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp.

138 OKV/390/21/2024.

139 Vesa – Kantola 2016, s. 19. Ks. myös Pakarinen 2011, s. 39.

140 Pakarinen 2011; Vesa – Kantola 2016, s. 19.

lausuntomenettelyä ei järjestetty lainkaan jopa 17 prosentissa lakiehdotuksista. Kolmen valmisteluprosessin yhteydessä oli järjestetty kohdennettu tai avoin kuulemistilaisuus lausuntomenettelyn ohella.¹⁴¹ Muita osallistumisen menetelmiä tai yhteistoiminnallisia prosesseja, kuten kyselyjä, haastatteluja tai kansalaisraateja, ei valmisteluprosesseissa hyödynnetty.¹⁴² Myöskään työryhmätyön aikaista vuorovaikutusta ei dokumentoitu kattavasti tarkasteltuihin hallituksen esityksiin, jolloin yhdenvertaisuuden toteutumista osallistamisessa ei ole mahdollista näiden osalta arvioida.

8. Lopuksi

Tarkastelimme artikkelissa vuosien 2017–2023 aikana tieliikennesektorilla annettuja taloudellisia ilmastopäästöihin liittyviä lakiehdotuksia, kuten romutuspalkkiota, hankinta- ja muuntotukia, jakeluvelvoitetta, polttoaineveroa sekä auto- ja ajoneuvoveroa. Ilmastonmuutoksen hillintätoimiin liittyviä merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä esimerkiksi toimien kustannusvaikuttavuudesta sekä sääntelyn kustannusten kohdentumisesta eri ihmisryhmien välillä. Näiden vaikutusten arviointi on tarkastelumme perusteella ollut säädösvalmistelussa puutteellista.¹⁴³

Toimien kustannusvaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuuden tarkastelu on jäänyt suppeaksi säädösvalmistelussa huolimatta siitä, että tieliikennesektorin sääntely-ympäristöä on tarkasteluajanjaksolla muokattu merkittävästi. Vaikka yksittäisten lakiehdotusten vaikutukset ovat voineet jäädä vähäisiksi, toimien yhteisvaikutukset pitemmällä aikavälillä ovat aiheuttaneet merkittäviä toimintaympäristön muutoksia suhteessa yksittäisiin ihmisiin, ihmisryhmiin ja päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Se, ettei tarkastelluissa esityksissä juurikaan arviointi toimien kustannusvaikuttavuutta tai tunnustavaa oikeudenmukaisuutta, näyttäytyy tästä syystä ongelmallisena. Lisäksi toimien kustannusvaikuttavuutta ja oikeudenmukaisuusvaikutuksia arvioitiin tarkastelluissa esityksissä toisistaan erillään. Vaikka ilmastolain suunnittelujärjestelmän tarkoituksena on edistää tarvittavia päästövähennystoimia kustannustehokkuus ja oikeudenmukaisuus huomioon ottaen, ilmastosuunnitelmat eivät ole itsessään velvoittavia, ja niissä ehdotetuista toimista voidaan poiketa. Siten kokonaisvaltaisella vaikutusten arvioinnilla on tärkeä rooli ilmastotoimenpiteiden jatkovalmistelussa säädösvalmistelun aikana.

Myös lakiehdotusten osallistamis- ja kuulemisprosessit ovat tarkastelluissa hallituksen esityksissä olleet osin puutteellisia esimerkiksi lausuntoaikojen sekä lausuntopyyntöjen kohdentamisen ja osallistamismenetelmien suhteen. Nämä osallistamisen puutteet näyttäytyvät erityisen ongelmallisina varsinkin siksi, koska tarkasteltujen taloudellisten ohjauskeinojen yhteydessä yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet päätöksentekoon lain säätämisen jälkeen ovat suppeat.

141 Näiden lisäksi yhdessä lakiehdotuksessa kerrottiin valmistelun yhteydessä järjestetyistä tapaamisista etujärjestöjen kanssa. Kuulemistilaisuuksia ei koeta kovin merkityksellisiksi vaikuttamisen paikoiksi, jollei niitä ole järjestetty vuorovaikutukselliseksi, ks. Pakarinen 2011, s. 38–39; Vesa – Kantola, s. 20.

142 Eräiden hallitusten esitysten taustalla on ollut työryhmätyö, jolloin lainvalmistelun sidosryhmiä on mahdollisesti ollut mukana ja työryhmätyöskentelyn yhteydessä on voitu yleisöä osallistaa laajemminkin. Työryhmätyön ilmoitettiin olevan kahden esityksen taustalla.

143 Ks. myös Paukku – Kähkönen 2022, jotka toteavat, ettei lakien esitöistä käy ilmi kustannusten jakoon liittyviä merkittäviä arvovalintoja. Lisäksi Keinänen – Pajuoja 2020 toteavat, että lainvalmistelussa pääpaino on usein ollut taloudellisissa sekä viranomaisvaikutuksissa, eikä painoarvoa ole samassa suhteessa annettu esimerkiksi ehdotuksen päästövaikutuksille tai sosiaalisille vaikutuksille.

Tarkastelumme perusteella säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta tulisi täydentää niin, että kustannusvaikuttavuuden ja erityisesti tunnustavan oikeudenmukaisuuden arviointia ohjattaisiin selvemmin. Ohjeistusta voitaisiin täsmentää esimerkiksi laatimamme arviointikehikon kysymysten mukaisesti ja oikeudenmukaisuuden eri osatekijät huomioon ottaen (ks. kappale 4.1 ja 4.2). Vaikka nykyisessä ohjeistuksessa ohjataan arvioimaan esimerkiksi eri ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia,¹⁴⁴ ohjeistuksessa ei tunnisteta näiden vaikutusten yhteyttä oikeudenmukaisuuteen.

Säädösvalmistelun ohjeistus on sinänsä jo monin osin kattavaa, eikä kaikkia vaikutusten arvioinnin puutteita voida ratkaista pelkästään sitä tarkentamalla. Lisäksi esitämmekin ilmastolain tarkistamista. Ensinnäkin ilmastolakiin voitaisiin kirjata velvoite arvioida lainsäädäntöehdotusten johdonmukaisuutta suhteessa ilmastolain tavoitteisiin. Tämä sisältäisi myös ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden tarkastelun. Toiseksi kustannustehokkuus tulisi asettaa ilmastolain tavoitteeksi oikeudenmukaisuuden rinnalle, mikä laajentaisi säädösehdotusten arviointia tähän suuntaan ja edistäisi kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-sääntelyssä edellytettyä päästövähennystoimien kustannustehokkuuden tavoitteen toteutumista. Kustannustehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden rinnastaminen sääntelyssä myös edesauttaisi näiden välisten ristiriitojen ja synergioiden tunnistamista.

Abstract in English

JUSTICE AND COST-EFFECTIVENESS OF EMISSION REDUCTION IN ROAD TRANSPORT: THE QUALITY OF THE IMPACT ASSESSMENT OF AND PUBLIC PARTICIPATION IN LEGISLATIVE PROPOSALS

Significant emission reductions are needed in the road transport sector to achieve the climate targets of the Climate Act. Adopting the perspectives of justice and cost-effectiveness, this article examines how the obligations for impact assessment of and public participation in legislative proposals have been implemented in proposals that concern fiscal instruments in the road transport sector. We developed a framework to analyse the data. Our findings indicate that the obligations for impact assessment and public participation are poorly implemented in the legislative process.

Keywords: justice, cost-effectiveness, law drafting, public participation, climate law

Lähteet

KIRJALLISUUS

Airos, Maija – Ahlqvist, Toni – Knudsen, Mikkel – Mutanen, Anu – Rapeli, Lauri – Jonas Schaubman, Jonas – Setälä, Maija – Taylor, Amos, Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66.

Backman, Jouni, Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Sitran työpaperi 2023.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press 2012.

Barwick, Panle Jia – Kwon, Hyuk-soo – Wang, Binglin – Bin Zahur, Nahim, Pass-through of Electric Vehicle Subsidies: A Global Analysis. American Economic Association Papers and Proceedings 113 2023, s. 323–328.

Belinskij, Antti – Leskinen, Paula – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Romppanen, Seita, Ilmastosuunnitelmien merkitys nyt ja tulevaisuudessa. Oikeus 4/2021, s. 440–459.

144 Valtioneuvosto 2022, s. 66–78.

- Belinskij, Antti – Vesa, Seita – Leskinen, Paula – Karttunen, Netta – Lähteenmäki-Uutela, Anu, Yleisön oikeudet vaikuttaa päätöksentekoon ilmastasioissa: Päätöksenteon muuttuva legitimitetti. *Ympäristöjuridiikka* 1/2024, s. 7–33.
- Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke. *Oikeus* 44(3) 2015, s. 321–337.
- Demirbas, Sami – Lahdenperä, Sini – Peltonen, Lasse – Saarikoski, Heli – Jauhiainen, Jyrki – Heiskanen, Heta – Vaara, Elina – Airaksinen, Jussi, Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa. *Oikeusministeriön julkaisuja* 2022:1.
- Doyle, Joseph – Samphantharak, Krislert, \$2.00 Gas! Studying the effects of a gas tax moratorium. *Journal of Public Economics* 92(3–4) 2008, s. 869–884.
- Ebbesson, Jonas, Introduction: dimensions of justice in environmental law, s. 1–36 teoksessa Jonas Ebbesson – Phoebe Okowa (toim.), *Environmental Law and Justice in Context*. CUP 2009.
- Fitzgerald, Joan, Transitioning from Urban Climate Action to Climate Equity. *Journal of the American Planning Association* 88(4) 2022, s. 508–523.
- Gulati, Sumeet – McAusland, Carol – Sallee, James, Tax Incidence with Endogenous Quality and Costly Bargaining: Theory and Evidence from Hybrid Vehicle Subsidies. *Journal of Public Economics* 155 2017, s. 93–107.
- Hallituksen esityksen laatimisohejet. Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen. 2019. [<http://helo.finlex.fi/>] (19.1.2024)
- Harju, Jarkko – Kosonen, Tuomas – Laukkanen, Marita – Palanne, Kimmo, The Heterogeneous Incidence of Fuel Carbon Taxes: Evidence from Station-Level Data. *Journal of Environmental Economics and Management* 112 2022, s. 1–33.
- Heiskanen, Eva – Kousa, Ilona – Matschoss, Kaisa – Pyrhönen, Taru, Liikenteen sähköistymisen alueellinen reiluus, s. 159–185 teoksessa Janne M. Korhonen (toim.), *Oikeudenmukainen siirtymä Suomessa 2025*. Kalevi Sorsa -säätiö 2024.
- Hertin, Julia – Jordan, Andrew – Turnpenny, John – Nilsson, Mans – Russel, Duncan – Björn, Nykvist, Rationalising the Policy Mess? Ex Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process. *Environment and Planning A: Economy and Space* 41 (5) 2009, s. 1185–1200.
- Hidén, Mikael, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. *Eduskunnan kanslian julkaisu* 6/2019.
- Hoekstra, Mark – Puller, Steven – West, Jeremy, Cash for Corollas: When stimulus reduces spending. *American Economic Journal: Applied Economics* 9(3) 2017, s. 1–35.
- Huttunen, Riku (toim.), Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017.
- Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. *Lakimies* 2/2024, s. 194–222.
- Jenkins, Kirsten – McCauley, Darren – Heffron, Raphael – Stephan, Hannes – Rehner, Robert, Energy justice: A conceptual review. *Energy Research & Social Science* 11/2016, s. 174–182.
- Johansson, Vilja, Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law. *Journal of Environmental Law* 35(2) 2023, s. 229–249.
- Juhola, Sirkku – Heikkinen, Milja – Pietilä, Taru – Groundstroem, Fanny – Käyhkö, Janina, Connecting climate justice and adaptation planning: An adaptation justice index. *Environmental Science & Policy* 136/2022, s. 609–619.
- Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu* 1/2020.
- Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka, Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies* 2/2015, s. 170–195.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä. *Edita Publishing Oy* 2015.
- Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: Parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX* 2016, s. 175–215.
- Keohane, Nathaniel – Oimstead, Sheila, *Markets and the Environment*. 2nd ed. Island Press 2016.

- Kivimaa, Paula – Heikkinen, Milja – Huttunen, Suvi – Jaakkola, Jouni J. K. – Juhola, Sirkku – Juntunen, Suvi – Kaljonen, Minna – Käyhkö, Jukka – Leino, Marianne – Loivaranta, Tikli – Lundberg, Piia – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Näkkäläjärvi, Klemetti – Sivonen, Marja Helena – Vainio, Annukka, Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023.
- Kivimaa, Paula – Huttunen, Suvi – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Heikkinen, Milja – Juhola, Sirkku – Kaljonen, Minna – Käyhkö, Jukka – Lund, Peter – Näkkäläjärvi, Klemetti – Vainio, Annukka, Kuinka oikeudenmukaisuus voidaan huomioida ilmastopolitiikassa? Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 2/2021.
- Kivimaa, Paula – Mickwitz, Per, Making the Climate Count. Climate Policy Integration and Coherence in Finland. The Finnish Environment 3/2009.
- Kokko, Kai – Ala-Lahti, Tellervo – Vilander, Matti, Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnin soveltamisala EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 315–387.
- Kuehn, Robert R., A Taxonomy of Environmental Justice. Environmental Law Reporter 30(9) 2000.
- Kulovesi, Kati – Honkonen, Tuula, Ilmastonmuutos, oikeus ja oikeudenmukaisuus – kohti ilmastokestävää oikeusjärjestelmää. Oikeus 4/2021, s. 436–439.
- Laurikko, Juhani – Kenraali, Juha, NEDC- ja WLTP-perustaisen autoverotuksen vertailu. Valtiovarainministeriön tilaama asiakasraportti, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy 2018, s. 1–14.
- Leskinen, Paula – Belinskij, Antti – Saarela, Sanna-Riikka, Integrating climate change into legislative drafting: An analysis of regulatory impact assessment obligations and practices in the EU and Finland. Review of European, Comparative & International Environmental Law 33(1) 2024.
- Levin, Laurence – Lewis, Matthew – Wolak, Frank, High Frequency Evidence on the Demand for Gasoline. American Economic Journal: Economic Policy 9(3) 2017, s. 314–347.
- Li, Shanjun – Linn, Joshua – Spiller, Elisheba, Evaluating “Cash-for-Clunkers”: Program effects on auto sales and the environment. Journal of Environmental Economics and Management, 65(2) 2013, s. 175–193.
- Lohilahti, Hanne, Mistä puhumme, kun puhumme yhteisvaikutusten arvioinnista? – Yhteisvaikutusten arviointi ympäristövaikutusten hallintakeinona. Ympäristöjuridiikka 3–4/2020, s. 46–71.
- Lucas, Karen – Mattioli, Giulio – Verlinghieri, Ersilia – Guzman, Alvaro, Transport poverty and its adverse social consequences. Transport 169(6) 2016, s. 353–365.
- Martiskainen, Mari – Sovacool, Benjamin K. – Lacey-Barnacle, Max – Hopkins, Debbie – Jenkins, Kirsten E.H. – Simcock, Neil – Mattioli, Giulio – Bouzarovski, Stefan, New Dimensions of Vulnerability to Energy and Transport Poverty. Commentary. Joule 5(1) 2021, s. 3–7.
- Muehlegger, Erich – Rapson, David, Subsidizing low- and middle-income adoption of electric vehicles: Quasi-experimental evidence from California, Journal of Public Economics 216 2022, s. 1–12.
- Nilsson, Måns – Zamparutti, Tony – Petersen, Jan Erik – Nykvist, Björn – Rudberg, Peter – McGuinn, Jennifer, Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector–Environment Policy Interactions in the EU. Environmental Policy and Governance 22(6) 2012, s. 395–423.
- OECD, Better Regulation Practices across the European Union. OECD Publishing 2019.
- Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253 2011.
- Paukku, Eelis – Kähkönen, Juho, Oikeudenmukaisuus ja vihreän siirtymän kustannukset. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XV 2022, s. 81–162.
- Paukku, Eelis, Markkinahäiriöt ja ajoneuvot – vaihtoehtoisten polttoainoiden liikenteen edistäminen Suomessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 127–187.
- Piironen, Tiina – Leskinen, Paula – Saastamoinen, Uula, Säädehdotusten ilmasto vaikutusten arviointi. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:15.
- Rantala, Kati, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255 2011.
- Rönty, Hanna, Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:15.
- Schlosberg, David, Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature. Oxford University Press 2007.

- Siljander, Riikka – Cederlöf, Magnus – Skoglund, Kai – Herronen, Vilma, Ilmastovuosikertomus 2023. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:27.
- Sinkkilä, Kaisa – Vartiainen, Niko, Sääntelyvaihtoehtojen arvioinnin hallituksen esityksissä 2000-luvulla. Oikeus 2/2021, s. 240–254.
- Sipilä, Esa – Kiuru, Heidi – Jokinen, Jaakko – Saarela, Jaakko – Tamminen, Saara – Laukkanen, Marita – Palonen, Petteri – Nylund, Nils-Olof – Sipilä, Kai, Biopolttoaineiden kustannustehokkaat toteutuspolut vuoteen 2030. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2018.
- Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus, Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 125 2014.
- Särkkä, Emma – Kuparinen, Jonna, Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset kotimaisessa rahoitusmarkkinasääntelyssä: lainvalmistelullinen näkökulma. Edilex 2020/37, s. 1–25.
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa [<http://kuulemisopas.finlex.fi/>] (19.1.2024)
- Ternes, Vanessa – Marsden, Greg – Harrison, Gillian, A just transition or just a transition? The understanding and relevance of fairness in planning for a decarbonised transport system. Energy Research & Social Science 113 2024.
- Tiikkaja, Hanne – Pöllänen, Markus – Liimatainen, Heikki, Liikenneköyhyys Suomessa – näkökulmia liikkumisen sosiaaliseen kestävytyteen. Tampereen teknillinen yliopisto. Liikenteen tutkimuskeskus Verne. Tutkimusraportti 94/2018.
- Tribaldos, Theresa – Kortetmäki, Teea, Just transition principles and criteria for food systems and beyond. Environmental Innovation and Societal Transitions 43/2022, s. 244–256.
- Tsiakmakis, Stefanos – Fontaras, Georgios – Cubito, Claudio – Pavlovic, Jelica – Anagnostopoulos, Konstantinos – Giuffo, Biagio, From NEDC to WLTP: Effect on the typeapproval CO₂ emissions of light-duty vehicles. Publications of the European Union 2017.
- Valtioneuvosto, Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66.
- Valtioneuvosto, Valtioneuvoston esittelijän käsikirja. Valtioneuvoston kanslia 2017.
- Valtioneuvoston kanslia, Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2.
- van Asselt, Harro – Rayner, Tim – Persson, Åsa, Climate policy integration, s. 388–399 teoksessa Karin Bäckstrand – Eva Löfbrand (toim.), Research Handbook on Climate Governance. Edward Elgar Publishing 2015.
- Vesa, Juho – Kantola, Anu, Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.
- Yilmazkuday, Hakan, Asymmetric incidence of sales taxes: A short-run investigation of gasoline prices, Journal of Economics and Business 91 2017, s. 16–23.
- Ympäristöministeriö, Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:12.
- Williams, Stephen – Doyon, Andréanne, Justice in energy transitions. Environmental Innovation and Societal Transitions 31/2019, s. 144–153.

VIRALLISLÄHTEET

Ajoneuvovero ja autovero

HE 178/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta

HE 74/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi autoverolain sekä ajoneuvoverolain 10 §:n ja liitteen muuttamisesta

HE 170/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain liitteen muuttamisesta

HE 276/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain liitteen muuttamisesta

HE 314/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 176/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi autoverolain 10 §:n ja liitteen sekä ajoneuvoverolain 10 §:n muuttamisesta

HE 35/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain liitteen muuttamisesta

Hankintatuki ja romutuspalkkio

HE 156/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta

HE 186/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta annetun lain muuttamisesta

HE 201/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaisesta henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021

HE 166/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta ja kaasukäyttöisen kuorma-auton hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

HE 215/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisesta

HE 171/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisestä annetun lain muuttamisesta

HE 25/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisestä annetun lain muuttamisesta

Jakeluvuote

HE 199/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä, biopolttoaineiden käytön edistämisessä liikenteessä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

HE 134/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

HE 48/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

HE 85/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

HE 174/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

HE 53/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Polttoaineen valmistevero

HE 66/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen ja valmisteverotuslain 5 §:n muuttamisesta

HE 144/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

HE 36/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Muut

HE 27/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 148/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

OKV/178/1/2017, Oikeuskanslerin ratkaisu 29.9.2017.

OKV/2232/10/2022, Oikeuskanslerin vastaus 11.10.2022.

OKV/1772/10/2023, Oikeuskanslerin päätös 29.1.2024.

OKV/608/10/2024, Oikeuskanslerin päätös 14.3.2024.

OKV/390/21/2024, Oikeuskanslerin lausunto 29.2.2024.

PeVL 30/2020 vp, Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta.

PeVL 11/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

PeVL 15/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

PeVL 16/2023 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.