



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta ilmastolaiksi

Ilmastolakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta ja keskeisistä tavoitteista. Todennäköisiä vaikutuksia talouteen, ilmastoon ja ympäristöön on kuvailtu melko hyvin ja perustellen. Olennaiset vaikutukset on ilmaistu pääsääntöisesti napakasti ja informatiivisesti. Asiassa on kuultu kattavasti eri osapuolia.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Ilmastolaki on puitelaki, jonka varsinaiset ilmastotoimenpiteet päätetään ilmastolaissa säädetyin suunnittelujärjestelmän pohjalta. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota ilmastolain ohjausvaikutuksen riittävyyteen. Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, johtavatko ilmastolain säännökset siihen, että suunnittelujärjestelmän pohjalta päätettävässä lainsäädännössä ja muussa sitovassa sääntelyssä tehdään tarpeelliset ja laaja-alaiset vaikutusarviointit mukaan lukien arviointit yhteisvaikutuksista.
- ii) Ilmastomuutoksen hillintään liittyvä hallinnollinen kokonaisuus vaikuttaa monimutkaiselta. Esityksessä tulisi käsitellä ohjauskeinojen mahdolliseen päällekkäisyyteen liittyviä riskejä, jotka voivat heikentää ilmastopolitiikan vaikuttavuutta. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä yksinkertaisempia hallinnollisia toteuttamisvaihtoehtoja.
- iii) Taloudellisten vaikutusten kuvaus on kokonaisuutena melko kattava ja perusteltu. Konkreettisia esimerkkejä kustannusvaikutuksista kotitalouksille voisi lisätä esitysluonnokseen sekä selvittää alueellisia kotitalousvaikutuksia.
- iv) Yritysvaikutusten mittakaavaa tulisi arvioida karkealla tasolla, jos se on mahdollista.
- v) Maankäytön suunnittelun vaikutuksia ja vaikutuksia maankäyttösektoriin tulisi käsitellä myös yritysten ja kuntien näkökulmasta.



- vi) Reilun siirtymän käsittely jää melko vähäiseksi esityksessä. Esitysluonnoksessa voisi tarkastella, onko esimerkiksi joitakin muita kuin esityksessä mainittuja väestöryhmiä, joille vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisellä olisi erityisiä vaikutuksia.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ilmastolaki. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa lain ohjausvaikutusta ja varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuonna 2035. Laissa säädettäisiin uusista ilmastotavoitteista. Vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040. Vuodelle 2050 asetettua päästövähennystavoitetta päivitettäisiin ja säädettäisiin myös nielujen vahvistamisen tavoitteesta. Samoin hallitusohjelman mukaisesti ilmastolain suunnittelujärjestelmä laajennettaisiin koskemaan maankäyttösektoria. Ilmastolakia koskevat kirjaukset ovat osa hallitusohjelman strategista kokonaisuutta: Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi.

Ilmastolaissa säädettäisiin ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä, johon voimassa olevan ilmastolain mukaisesti kuuluvat pitkän aikavälin suunnitelma, keskipitkän aikavälin suunnitelma sekä ilmastomuutokseen sopeutumista koskeva suunnitelma. Suunnittelujärjestelmää laajennettaisiin niin, että jatkossa ilmastolaissa säädettäisiin myös maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman valmistelusta ja sisältövaatimuksista. Suunnitelmia koskevaan sääntelyyn tehtäisiin myös muita täsmennyksiä.

Ilmastovuosikertomusta ja ilmastopaneelia koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi. Samoin valtion viranomaisia koskevaa edistämismallia täsmennettäisiin. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi saamelaiskäräjien oikeuksien huomioon ottamisesta suunnitelmia valmisteltaessa sekä saamelaiskäräjien kanssa käytävistä neuvotteluista. Ilmastolaissa säädettäisiin lisäksi saamelaisesta ilmastoneuvostosta, joka tukisi ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on kuvattu tiiviisti ja informatiivisesti esityksen taustaa. Esimerkiksi päästövähennysten tarpeesta ja mittaluokasta saa riittävän käsityksen. Luonnoksessa on selvitetty jonkin verran ilmastolain ulkopuolisten toimien, kuten EU:n kautta tulevien tavoitteiden, merkitystä ja yhteneviä tavoitteita ilmastolain kanssa. Kasvihuonepäästöjen lähteitä ja niiden aiheuttamia toimenpidetarpeita on sen sijaan kuvattu melko niukasti, ja esitystä voisi terävöittää tältä osin.



Ilmastolain toteuttamiseksi on valittu puitelaki, joka sisältää neliosaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeiset tavoitteet ja ehdotukset käyvät ilmi esitysluonnoksesta, mutta konkreettisia keinoja ei käsitellä, koska ne päätetään suunnittelujärjestelmän pohjalta.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitystä sovellettaisiin ja sen välittöminä kohteina olisivat valtion viranomaiset, eikä laki velvoita suoraan yksityisiä toimijoita. Tämän vuoksi sääntelyn vaikutuksia on keskimääräistä vaikeampi arvioida. Vaikutukset voivat myös syntyä muun kuin ilmastolainsäädännön seurauksena eikä ilmastolainkaan suunnitelmien lopputuloksia voida vielä tietää. Vaikutusten arviointiin liittyy siten paljon epävarmuutta, mikä on esitysluonnoksessakin asianmukaisesti mainittu.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esityksestä ja sen merkityksestä saa edellä mainituista haasteista huolimatta tyydyttävän kokonaiskäsityksen, koska vaikutusarvioissa käsitellään ilmastolain aiheuttamia todennäköisiä toimenpidekokonaisuuksia ja niistä aiheutuvia vaikutuksia.

**Arviointineuvosto katsoo**, että ilmastolain suunnitelmia laadittaessa on otettava huomioon laajasti monia näkökohtia, koska puitelain tyyppinen hallituksen esitysluonnos ei ymmärrettävästi voi sisältää kovin tarkkaa kuvausta toimenpiteistä tai vaikutuksista. Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, johtavatko ilmastolain säännökset siihen, että suunnittelujärjestelmän pohjalta päätettävässä lainsäädännössä ja muussa sitovassa sääntelyssä tehdään tarpeelliset ja laaja-alaiset vaikutusarviointit mukaan lukien arviointit yhteisvaikutuksista. Suunnitelmien ohjaaminen ja vaikutusten arviointi tulevat vaatimaan erityistä huolellisuutta ottaen huomioon, että vaikutukset heijastuvat todennäköisesti kansantalouteen asti.

Esitysluonnoksen mukaan nykyistä kattavampi ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä sisältäisi taakanjakosektorin ja ilmastomuutokseen sopeutumisen lisäksi myös maankäyttösektorin. Tämä vahvistaisi lain ohjausvaikutusta. Lisäksi ilmastolain soveltamisalan ulkopuolella olevat ohjauskeinot, muu yhteiskunnallinen kehitys sekä EU-tasoinen sääntely vaikuttavat merkittävästi tavoitteiden saavuttamiseen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että ilmastomuutoksen hillintään liittyvä hallinnollinen kokonaisuus vaikuttaa monimutkaiselta, vaikka lain ohjausvaikutus paranisi. Ilmastolain eri suunnitelmat lain toimeenpanemiseksi saattavat johtaa osaoptimointiin, jolloin kukin toimija tekee omalta kannaltaan parhaan ratkaisun. Monien suunnitelmien vuoksi on myös riski päällekkäiselle työlle ja raportoinnille. Muissa toteuttamisvaihtoehdoissa on käsitelty relevantteja näkökulmia esimerkiksi lain ohjausvaikutusten parantamiseksi, mutta esitysluonnoksen perusteella muita vaihtoehtoja melko mutkikkaan järjestelmän sijaan ei ole ilmeisesti mietitty. Yksinkertaisempia hallinnollisia toteuttamisvaihtoehtoja tulisi käsitellä esityksessä. Esitys sisältää riskin tehokkaalle toimeenpanolle, ja siksi erillisten suunnittelujärjestelmien aiheuttamia riskejä tulisi tarkastella esityksessä.

**Arviointineuvosto pitäisi hyödyllisenä**, että esitysluonnoksessa käsiteltäisiin, miten ilmastolain nykyinen ohjausjärjestelmä suunnittelu- ja seurantajärjestelmineen on toiminut. Esitysluonnoksessa on kuvattu erilaisia ilmastotoimia ja -sääntelyä, mutta suunnittelu- ja sääntelyjärjestelmän kokemusten kuvaus on jäänyt hyvin ohueksi. Tämä taustoitus voisi selventää myös valitun ohjausjärjestelmän perusteita.



**Arviointineuvosto pitää tärkeänä**, että ilmastonmuutoksen hillintään liittyvien eri ohjauskeinojen kokonaisuus otetaan huomioon eduskunnalle annettavissa vuosikertomuksissa ja selonteoissa. Esitysluonnoksessakin on tuotu esiin eduskunnan tahto ilmastopolitiikan tarkastelusta laajana kokonaisuutena.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että ulkomailta saaduissa kokemuksissa keskitytään hallinnolliseen näkökulmaan. Esimerkiksi ilmastotoimien kustannustehokkuudesta saatuja ulkomaisia kokemuksia ei käsitellä, mikä on puute. Toisaalta esitysluonnoksessa on muualla käsitelty yleisellä tasolla kustannustehokkuuteen liittyviä seikkoja, mikä antaa jonkinlaisen käsityksen asiakokonaisuudesta.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitystä valmisteltaessa on kuultu eri osapuolia kattavasti ja monin tavoin. Lausuntopalautetta ja siihen reagointia on kuvattu riittävästi.

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutusarvioita koskevassa luvussa on joissain kohdin muuta kuin varsinaista vaikutusten arviointia koskevaa tekstiä. Nämä tekstit tulisi siirtää muualle.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksen mukaan VTT:n mallin perusteella 60 prosentin päästövähennystavoitteen vaikutukset bruttokansantuotteeseen ovat monilta osin positiivisia vuoteen 2030 saakka, mutta vuoteen 2050 mennessä kansantuote on reilun prosentin perusskenaariota pienempi. Investoinnit kasvattavat bruttokansantuotetta, mutta kulutuskysyntä heikkenee. Työllisyys heikkenee maltillisesti.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu VTT:n mallin perusteella suuntaa antavia kansantaloudellisia vaikutuksia ja hahmoteltu vaikutuksia eri sektoreille. Mallin lisäksi esitysluonnoksen kuvaus kansantaloudellisista näkökulmista ja mahdollisista vaikutuksista on informatiivinen.

### 2.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että julkisen talouden muutoksen mittaluokkaa on kuvattu ymmärrettävästi mm. vertaamalla sitä ikäsidonnaisten menojen kasvuun sekä kestäväen talouskasvun ja vihreän siirtymän tukiin. Kokonaisuutena myös asiaa tuntematon saa kohtuullisen käsityksen vaikutuksista julkiseen talouteen.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että kunnilla on luultavasti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa. Esitysluonnoksessa todetaan, että kunnille ei aiheutuisi esityksestä välittömiä taloudellisia vaikutuksia, mutta päästövähennystavoitteet voivat ohjata



kuntien toimintaa. Esitysluonnoksessa voisi tuoda esille yleisellä tasolla, millaisia välillisiä muutostarpeita voi syntyä esimerkiksi rakentamiseen, maankäyttöön, liikenteeseen ja lämmitykseen.

### 2.2.3 Vaikutukset yrityksiin

**Arviointineuvosto katsoo**, että yritysvaikutusten kokonaisuutta ja niihin liittyviä epävarmuuksia on selostettu ymmärrettävästi. Luonnoksen perusteella saa käsityksen muutoksen merkityksestä etenkin energiasektorilla. Asiaan liittyvät epävarmuudet ovat ymmärrettävästi suuria, mutta muutoksen mittaluokasta olisi hyvä saada jokin käsitys sikäli kuin se on mahdollista. Esimerkiksi kuinka mittavia investointeja yrityskentällä karkealla tasolla tarvitaan, jotta tavoitteet saavutetaan.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että maankäytön suunnittelun vaikutuksia ja vaikutuksia maankäyttösektoriin käsitellään melko vähän esitysluonnoksessa. Esityksellä lienee vaikutuksia esimerkiksi ympäristö- ja rakennuslupien antamiseen ja alueidenkäytön suunnitteluun, millä voi olla merkittäviä vaikutuksia yrityksille ja niiden investointipäätöksiin.

### 2.2.4 Vaikutukset kotitalouksiin

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on napakka ja informatiivinen kuvaus keskeisistä muutoksista kotitalouksille. On myönteistä, että vaikutuksissa on huomioitu erilaiset kotitaloudet ja hyödynnetty asiaa koskevaa tutkimustietoa. Esityksessä tulisi käsitellä lisäksi alueellisia kotitalousvaikutuksia. Esimerkiksi väestöä menettävillä alueilla kotitalouksien kannustin öljylämmitysremontteihin voi olla vähäinen, jos kiinteistön arvo ja jälleenmyyntimahdollisuudet ovat vähäisiä. Maaseudulla auto saattaa olla välttämätön kulkuneuvo, mutta kotitalouksien tulotaso voi heikentää mahdollisuuksia sähköauton ja sen vaatiman latausinfraan hankkimiseen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että konkreettisia esimerkkejä keskeisistä kustannusvaikutuksista kotitalouksille voisi vielä lisätä esitysluonnokseen. Millainen kokonaiskustannus vaihteluväleinen kotitalouksille aiheutuu sähköautoihin siirtymisestä ja öljylämmityksen korvaamisesta?

## 2.3 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ilmastovaikutuksiin liittyy epävarmuuksia, mutta kokonaisuutena esitys edistäisi ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitelmien lisäksi muu kotimainen sääntely ja EU-sääntely.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on kuvattu ymmärrettävästi keskeisiä toimenpidekokonaisuuksia sekä niitä seikkoja, jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen.

Esitysluonnoksen perusteella keskeisiä ympäristövaikutuksia ovat vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen, vesistöihin, uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön sekä ihmisten terveyteen, viihtyvyyteen ja



hyvinvointiin. Yhteiskunnan sähköistymisen myötä liikenteestä aiheutuvat pienhiukkas- ja typen oksidipäästöt sekä meluhaitta vähenisivät. Välillisesti saattaa aiheutua myös kielteisiä ympäristövaikutuksia, esimerkiksi lisääntyvien hakkuiden ja akkuminaalien louhinnan myötä.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin myönteisiä ja kielteisiä ympäristövaikutuksia sekä tunnistettu myös välilliset vaikutukset, joita on suurin osa vaikutuksista.

## 2.4 Viranomaisvaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu riittävästi kuvaamalla suunnittelu- ja valmistelutöiden resurssitarpeita sekä sitä, mille tahoille merkittävimmät viranomaisvaikutukset kohdistuisivat.

## 2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa käsitellään lähinnä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, vaikutuksia hyvinvointiin ja terveyteen sekä vaikutuksia osallistumisoikeuteen. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuus kattaisi myös niin kutsutun reilun siirtymän, jolla pyritään siihen, ettei vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisestä koituisi kohtuutonta rasitetta esimerkiksi yksilöille, työntekijöille, väestöryhmille, elinkeinoelämälle tai toimialoille.

**Arviointineuvosto katsoo**, että yhteiskunnallisissa vaikutuksissa on käsitelty olennaisia näkökulmia. Esityksessä on tuotu esiin vaikutukset mm. saamelaisille, nuorille ja lapsille, ikääntyneille ja pitkäaikaissairaille. Taloudellisissa vaikutuksissa on lisäksi sivuttu reilua siirtymää erilaisten kotitalouksien näkökulmasta. Reilun siirtymän käsittely on jäänyt kokonaisuutena kuitenkin melko vähäiseksi. Yhteiskunnallisissa vaikutuksissa tulisi tarkastella, onko joitakin muita väestöryhmiä tai työntekijöitä, joille voisi aiheutua kohtuutonta rasitetta tai muutoksia vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisestä. Mitkä ryhmät voisivat tarvita tukea, jotta reilu siirtymä toteutuisi?

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutuksia perusoikeuksiin, kuten yhdenvertaisuuteen, omaisuuden suojaan, työtä koskevaan oikeuteen ja elinkeinovapauteen, tulisi kattavammin käsitellä yleisellä tasolla, vaikka asiaan liittyy epävarmuuksia. Esimerkiksi maa- ja metsätalouden harjoittajia on lukumääräisesti melko paljon, joten vaikutuksia olisi hyvä arvioida edes summittaisesti.

**Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esityksessä korostetaan osallistumismahdollisuuksia. Kaikkien väestöryhmien digitaidot, kielelliset taidot ja valmiudet osallistua vaikuttamiseen eivät kuitenkaan ole samalla tasolla. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä, miten osallistumisoikeuksia käytännössä vahvistetaan.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida aluevaikutuksia. Esimerkiksi tuulivoiman ja muiden uusiutuvien energiamuotojen kehittäminen ja toisaalta muutokset metsätaloudessa voivat tuottaa



erisuuntaisia vaikutuksia. Millaisia konkreettisia vaikutuksia nämä voivat aiheuttaa eri alueilla asuvalle väestölle?

### 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ilmastolakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 21.1.2022. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 4. helmikuuta 2022**

**Leila Kostiainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Meri Virolainen**

**Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri**

#### **Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.