

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto
3.3.2026

YMPÄRISTÖVALIOKUNNALLE

Ilmastolain suunnittelujärjestelmän kehittäminen

(Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, VNS 9/2025 vp)

SISÄLLYS

1. Johdantoa	2
2. Suunnitelmien laatimisaikataulujen uudistamisajatuksia	3
3. Suunnitelmien kytkemisestä valtion talouden suunnitteluun.....	4
4. Lopuksi	5

Ari Ekroos, OTT, Talousoikeuden professori

YMPÄRISTÖVALIOKUNNALLE

Ilmastolain suunnittelujärjestelmän kehittäminen (Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, VNS 9/2025 vp)

1. Johdantoa

Ympäristövaliokunta on pyytänyt lausuntoani ilmastolain (423/2022) suunnittelujärjestelmän kehittämismahdollisuuksista käsitellessään valtioneuvoston selontekoa (VNS 9/2025) ”Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma” (ns. KAISU).

Seuraavassa ei käsitellä itse ilmastosuunnitelmaa, vaan pelkästään mahdollisuuksia kehittää ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää. Lausunnon taustalla on selvitys: Ekroos, Ari: Mahdollisuuksista tehostaa ilmastolain mukaista suunnittelua ja seurantaa, 2025 (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0e5c1169-2025-449c-963c-0ce86149328f/237c353cef0a-4096-833a-6f8f2694619c/MUISTIO_20251113122212.PDF), joka on laadittu ilmastolain tavoitteiden arviointia koskevaan hankkeeseen.

Ilmastolain suunnittelujärjestelmä sisältää neljä suunnitelmaa, joista kolme on laadittava suhteellisen harvoin (8-10 vuotta) ja yksi noin neljän vuoden välein.

Keskipitkän aikavälin suunnitelman (KAISU) aikajänne on lyhyin, kun se on laadittava kerran vaalikaudessa (n. 4 vuotta). KAISU käsittää tavoitteiden ja toimien osalta vain taa-kanjakosektorin, mutta sen yhteydessä esitetään myös tiedot päästökauppasektorin ja maankäyttösektorin päästöistä.

Pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma laaditaan kerran kymmenessä vuodessa, kansallinen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelman (ns. KISS) on laadittava joka toinen vaalikausi (n. 8 vuotta) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman (ns. MISU) tulee laatia joka toinen vaalikausi (n. 8 vuotta). Lain sanamuoto ”vähintään” mahdollistaa suunnitelmien laatimisen useamminkin.

KAISU:a koskeva ensimmäinen selonteko annettiin eduskunnalle 14.9.2017 (VNS 7/2017 vp ja toinen 2.6.2022 (VNS 4/2022 vp). Eduskuntavaalit järjestettiin keväällä vuosina 2016 (Sipilä: 29.5.2015-6.6.2019), 2019 (Rinne/Marin 6.6.2019-20.6.2023) ja 2023 (Orpo 20.6.2023-). Nyt käsittelyssä oleva KAISU (VNS 9/2025 vp) annettiin 4.12.2025 ja sitä käsitellään kevätistuntokaudella 2026. Suunnitelmat on hyväksytty ja selonteot eduskunnalle on yleensä annettu hallituksen toisena toimintavuotena ja eduskunta on käsitellyt niitä syysistuntokaudella eli hallituksen toiminta-ajan puolenvälin jälkeen.

MISU:a koskeva selonteko annettiin eduskunnalle 8.7.2022 eli Rinteen/Marinin hallituskauden neljäntenä vuotena (VNS 7/2022 vp). KISS:iä koskeva selonteko annettiin eduskunnalle 15.12.2022 (VNS 15/2022 vp).

Pitkän aikavälin suunnitelma annettiin eduskunnalle 18.12.2025 (VNS 11/2025 vp). Lisäksi eduskunnalle annettiin valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta 4.12.2025 (VNS 8/2025), joka ei kuulu ilmastolain mukaisen suunnittelun piiriin (ks. em. selvitys s. 14-15).

Suunnitelmien yhteensovittamis- ja kokoamisvastuista on säädetty ilmastolain 19 §:ssä. Sen mukaan pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman osalta vastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Maa- ja metsätalousministeriö on vastuussa KISS:n ja MISU:n osalta. Ympäristö-

ministeriö vastaa yhteensovittamisesta ja kokoamisesta KAISU:a koskien. Suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle.

Kun ilmastolain 2 §:n 1 momentin mukainen neutraalisuustavoite perustuu päästöjen ja nielujen kokonaisuuteen eli nettoajatteluun, voisi ajatella, että kaikkia sektoreita käsiteltäisiin samanaikaisesti suunnittelussa. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa laaditaan yksi suunnitelma. Saksassakin laaditaan vain yksi suunnitelma, mutta budjettisääntelyn kautta sektoreiden tavoitteet – itse asiassa velvollisuudet – eriytyvät. (Ks. Ruotsi, Tanska ja Saksa em. selvitys s. 22-27.) Päästökauppa on EU:n laajuisena luonnollisesti eri asemassa suunnitteluun liittyvien politiikkatoimien osalta, mutta kuitenkin nettoajattelun sisällä.

2. Suunnitelmien laatimisaikataulujen uudistamisajatuksia

Suunnittelujärjestelmä voisi olla tehokkaampi ja hallituksen politiikan kannalta vaikuttavampi, jos KAISU annettaisiin sellaisena ajankohtana, että toimiva hallitus ehtisi toteuttaa suunnitelmaan mahdollisesti sisältyvät politiikkatoimet. KAISU:n hyväksymisajankohta on sinänsä ilmastolain estämättä vapaasti hallituksen päätettävissä, mutta jos haluttaisiin varmistaa, että se annettaisiin nimenomaisesti tiettyä ajankohtana suhteessa eduskuntavaaleihin, tulisi tästä säätää ilmastolaissa. Ruotsissa (vaalien jälkeinen vuosi) ja Saksassa (12 kk vaalikauden alkamisesta) suunnitelmien antamisajankohdasta on nimenomainen säännös laissa. Suomessa ajankohta voisi olla esimerkiksi sama kuin Saksassa eli 12 kuukautta eduskuntavaaleista.

Mikäli laatimisaikataulua muutettaisiin joko lainsäädännön muutoksen kautta taikka muutoin tarkoituksenmukaisemmaksi, edellyttäisi se KAISU:n valmistelua (skenaarioiden päivitykset, hallinnonaloittainen valmistelu), joka alkaisi jo ennen vaaleja eli edellisen hallituksen aikana. Olisi tarkoituksenmukaista, että jos hallitusohjelmaa laadittaessa WEM- ja WAM skenaariot olisivat käytettävissä. Hallitusohjelman jälkeen voisi tarvittaessa olla tarpeen toteuttaa skenaarioiden päivitys, jossa voitaisiin ottaa huomioon hallitusohjelmasta johtuvat mahdolliset politiikkatoimia koskevat muutokset. Lisäksi KAISU:n toimenpiteet olisi mahdollista yhdentää hallitusohjelman kehysäännön kanssa (ks. kehyksestä jäljempää).

Sekä KAISU että MISU edellyttävät politiikkatoimia, joilla vaikutetaan kokonaisuuteen ja lisäksi ne ovat sidoksissa toisiinsa, kun tarkastellaan 2 §:n tavoitteita (ja EU-velvoitteitaakin). Tämän vuoksi olisi harkitsemisen arvoista, tulisiko KAISU JA MISU valmistella ja hyväksyä samanaikaisesti eli molempien osalta laatimisfrekvenssi olisi vaalikausi, vaikka MISU:n osalta aikajänne olisikin tavallaan suhteettoman lyhyt, kun otetaan huomioon maankäyttösektorin luonne. Maankäyttösektorin suunnittelun samanaikaisuus voisi kuitenkin mahdollistaa vaikuttavamman toiminnan kokonaisuuden kannalta. Vaihtoehtoisesti voisi ajatella, että maankäyttösektorin osalta laadittaisiin aina ilmastolain 12 §:n 3 momentin mukainen arvio KAISU:n laatimisen yhteydessä ja ilmastolakiin otettaisiin tästä nimenomainen säännös.

Sopeutumissuunnitelman osalta ei liene erityistä tarvetta tarkemmin säätää hyväksymisajankohdasta, vaikka tarkempi säätäminen myös sen laatimisajankohdasta voisi selkeyttää tilannetta. Kun ilmastolain 10 §:n 2 momentin säännös arviointivelvollisuudesta on varsin väljä, voisi olla tarkoituksen mukaista uudistaa säännöstä siten, että arvio olisi tehtävä esimerkiksi tietyssä ajassa vaalikauden alusta lukien.

Pitkän aikavälin suunnittelun kannalta voidaan hahmotella ainakin neljä vaihtoehtoa kehittämään järjestelmää tarkoituksenmukaisemmaksi ja osittain myös resurssien käyttöä tehostavasti. Karkeasti ilmaistuna ne voisivat olla:

- a) sääntelyn korvaaminen kansallisella energia- ja ilmastostrategialla siten, että se laadittaisiin ilmastolain mukaisena hallintomalliasetuksen 3 ja 15 artiklassa säädettyssä aikataulussa;
- b) sääntelyn poistaminen ja korvaaminen hallintomalliasetuksen 3 artiklan mukaisella suunnitelmalla ja 15 artiklan mukaisella strategialla (laatiminen ilmastolaissa säädettyssä menettelyssä ottaen huomioon hallintomalliasetuksen säännökset);
- c) hallintomalliasetuksen 15 ja 3 artiklan mukaisista suunnitelmista ja strategioista annetaan selonteko eduskunnalle ja tästä säädetään ilmastolaissa (viittaussäännös hallintomalliasetukseen); sekä
- d) nollavaihtoehto eli pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaa koskevaa sääntelyä kehitetään jossakin määrin edelleen esimerkiksi siten, että sisältöä yhdenmukaistettaisiin suunnitelman ja strategian sisältöjen kanssa.

EU:n hallintomalliasetuksen (2018/1999/EU) 15 artiklan mukainen strategia, jonka sisältövaatimukset on määritelty tarkemmin hallintomalliasetuksen IV liitteessä, edellyttää, että jäsenvaltioiden strategiat ulottuvat vähintään 30 vuoden päähän ja tähtäävät hiilineutraaliuteen vuoteen 2050 mennessä. Ilmastolain 2 §:n tavoitteet yhdessä pitkän aikavälin suunnitelman kanssa kattavat saman aikajänteen. Hallintomalliasetuksen 3 ja 15 artiklojen mukaisten suunnitelmien seuraava päivitys on tehtävä viimeistään 1.1.2029.

3. Suunnitelmien kytkemisestä valtion talouden suunnitteluun

Ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin, erityisesti KAISU:aan JA MISU:aan, sisältyy politiikkatoimia, joilla on taloudellisia vaikutuksia. Usein kysymys on siitä, että toimen toteuttaminen edellyttää valtion budjettirahoitusta. Toisaalta jotkin veroluonteiset keinot voivat myös olla valtiolle tuloa tuottavia. Ilmastolain mukaiset suunnitelmat eivät kuitenkaan nykyisellään riittävästi kytkeydy valtion taloudelliseen suunnitteluun. Suunnitelmat voivat siis sisältää sellaisia politiikkatoimia, joiden osalta ei ole rahoitusta tai rahoitus on puutteellinen eli toivotaan ilman konkreettisia toteuttamisedellytyksiä, että suunnitelma toteutuisi. Tällaisten suunniteltujen politiikkatoimien vaikuttavuus on heikkoa.

Suunnitelmien vaikuttavuutta parantaisi, jos suunnitelmien toimet otettaisiin selkeästi huomioon hallitusohjelman kehysäännössä ja hallituksen laatimassa julkisen talouden suunnitelmassa. Hallitusohjelman kehysääntö on puhtaasti poliittisluonteinen asiakirja, jolla on tietysti vaikutusta julkisen talouden suunnitelmaan.

Julkisen talouden suunnitelman taustalla on laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (ns. talouskehyslaki, 869/2012). Talouskehyslain 6 §:ssä on asetuksenantovaltuus, jonka nojalla on annettu valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014). Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja valtioneuvoston tulee tarkistaa julkisen talouden suunnitelma vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Asetuksen 3 §:n mukaan suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous.

Mikäli valtion talousarvioon vaikuttavia ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseenkin liittyviä politiikkatoimia huomioitaisiin julkisen talouden suunnitelmassa, edesauttaisi tämä ilmastolain ja valtiontalouden suunnittelun välistä yhteistyötä varmistuen politiikkatoimien toteutumista. Se siis vahvistaisi ilmastolain mukaisen suunnittelun vaikuttavuutta ja tehokkuutta, kun esimerkiksi KAISU:ssa tai MISU:ssa esitetyt politiikkatoimet – niiden menot ja mahdolliset tulot – otettaisiin huomioon.

4. Lopuksi

Ilmastolain mukaisten suunnitelmien vaikuttavuus ja tehokkuus voisi jossakin määrin parantua, jos joidenkin suunnitelmien laatimisajankohta vastaisi paremmin poliittisen päätöksenteon aikataulua. Näin on tehty esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa, joissa suunnitelmalla on määräpäivä suhteessa parlamenttivaaleihin.

Vaikka kokonaisuutena tarkastellen ilmastolain suunnittelujärjestelmää voidaan pitää suhteellisen vaikuttavana ja tehokkaanakin, on järjestelmän toimivuutta kuitenkin mahdollista kehittää edelleen siten, että esimerkiksi hallinnollista taakkaa pyrittäisiin vähentämään vaarantamatta järjestelmän vaikuttavuutta. Eräs tärkeä seikka tehokkuuden ja hallinnollisen taakan kannalta liittyy EU:n sääntelyn kehitykseen. Sen seurauksena jäsenmailta edellytetään suunnitelmia ja strategioita sekä raportteja, joissa käsitellään samoja asioita kuin kansallisessa suunnittelussa ja seurannassa.

Espoossa 3.3.2026

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto yliopisto