

Asia: VN/630/2022

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)**

Pohjois-Savon ELY-keskus kiittää ympäristöministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta. ELY-keskukset ovat jättäneet yhteiset lausunnot esitykseen ilmastolaista, eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä ilmastolaiksi sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmasta (MISU) ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmasta (KAISU). Pohjois-Savon ELY-keskus viittaa näihin kokonaisuuksiin ja esittää lausuntonaan seuraavan:

Kunnan uuden ilmastosuunnitelman laatiminen tai aiemman päivittäminen vähintään valtuustokausittain lisää suunnitelmien vaikuttavuutta. Tätä pidetään hyvänä myös siksi, että tällöin ilmastosuunnitelmien laatiminen ja päivittäminen voidaan kytkeä hyvin muuhun strategiatyöhön ja strategian toteuttamisen seurantaan.

#### **Kunnan ilmastosuunnitelman sisältö (14 a § 1–2 mom)**

Kuntien rooli osana ilmastotyötä on tärkeä ja on hyvä, että laissa tunnustetaan kunnat ja kuntien merkitys toimijoina. Ilmastotavoitteiden kannalta toimenpiteillä on kiire, joten melko pitkällä aikataululla valmistuvien suunnitelmien sijaan tulisi suunnata resursseja toimenpiteiden nopeaan toteuttamiseen kunnissa.

Esityksen mukaan suunnitelman tulisi sisältää tavoite, toimenpiteet, tieto kehityksestä sekä sen seuranta. Suunnitelman sisältövaatimukset ovat sinänsä kokonaisvaltaiset, mutta niiden vertailukelpoisuutta ja toteutumisedellytyksiä haastaa se, ettei tavoitetasolle, tavoitevuodelle tai seurannalle asetettaisi säännöksiä. Myös lain vaikutusten arvioinnissa todetaan, että tähän sisältyy selkeitä epävarmuuksia vaikuttavuuden osalta.

Rajattuja sisältövaatimuksia perustellaan sillä, että kunta pystyy vaikuttamaan suoraan vain pieneen osaan alueellaan syntyvistä päästöistä, joten päästöseurannasta ei saataisi tietoa siitä, miten ilmastotoimet ovat vaikuttaneet. Tämä perustelu on ristiriitainen sen kanssa, että muissa kohdissa kuntien vaikutusmahdollisuuksia on kuvattu erittäin laajoiksi ja kaikkeen yhteiskunnan toimintaan vaikuttaviksi.

Monissa kunnissa liikenteen ilmastotoimenpiteet kohdistuvat myös valtion väyläverkolle, joten vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamisessa näillä alueilla tulee huomioida käytössä olevat investointiresurssit.

Ilmastosuunnitelman ohjausvaikutus muihin kunnan prosesseihin voi olla ongelmallinen, jos suunnitelman laadintaa ei riittävästi kytkeä kunkin kunnan käytännön toiminnan suunnitteluun. Kytkös kunnan operatiiviseen ja strategiseen toimintaan on ensiarvoisen tärkeä, jotta toimenpiteet toteutuisivat.

Kuntien asukkaiden ja elinkeinoelämän osallistaminen ilmastosuunnitelmien laadintaan, päivittämiseen ja seurantaan nähdään tärkeänä suunnitelmien vaikuttavuuden kannalta. Näin suunnitelmat eivät jäisi koskemaan vain kuntaorganisaatioita ja niiden omia päästöjä tai sopeutumisen toimia.

Kunnille laadittavan oppaan informaatio-ohjausvaikutus näyttäisi saavan merkittävän roolin muiden ohjauskeinojen puuttuessa. Oppaassa tulisi kiinnittää huomiota ilmastotyön kokonaisuuteen, sopeutumista ja kytkeytymistä luonnon monimuotoisuuteen unohtamatta. Oppaassa tulisi antaa myös suosituksia ilmastosuunnitelman vuosittaisesta seurannasta, joka tukisi suunnitelman jalkauttamista kunnan toimintaan.

Sopeutumisen ja maankäyttösektorin puuttuminen suunnitelmista aikaansaa sen, ettei kokonaisvaltaista tarkastelua päästöjen ja ilmastomuutoksen vaikutuksen kokonaisuudesta synny. Kokonaisuudesta puuttuvat niin päästövähennysten yhtenäinen tavoitetaso, maankäyttösektori kuin sopeutuminenkin. Kokonaisuuden tarkastelun puuttumista on pidettävä erityisenä ongelmallisena lain tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Ilmastomuutoksen vaikutukset näkyvät jo nyt monin tavoin Suomessa ja kunnissa. Siksi varautumisen ja sopeutumisen tavoitteet sekä toimenpiteet tulisi kirjata kuntien strategisiin suunnitelmiin, osana ilmastosuunnitelmaa tai erillisenä sopeutumissuunnitelmana.

Ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä sisältää kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelman ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman. Tästä syystä sopeutuminen ja maankäyttösektori tulisi huomioida myös kuntien ilmastosuunnitelmissa. Ellei sopeutumista tai maankäyttösektoria huomioida suunnitelmissa, riskinä on, että tällöin ei tunnisteta positiivisia tai negatiivisia keskinäisriippuvuuksia sopeutumistyöhön tai maankäyttösektorin toimenpiteisiin.

### **Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)**

Ehdotuksen vahvuus on 19 §:n Suomen ympäristökeskuksen rooli kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä. Päästötietojen seurantapalvelu on arvokas työkalu ja sen pysyvyys tulee varmistaa.

Kunta- ja aluetason tietopohja hiilinieluista ja hiilivarastoista tulisi yhtenäistää ja olla vastaavasti saatavilla kuin SYKEN päästötietopalvelun. Tiedon tulisi olla mahdollisimman paikkaan sidottua.

Valtakunnalliseen sopeutumistyöhön liittyvien seurantatyökalujen kehittäminen on tärkeää myös ilmastosuunnitelmien toteuttamisen kannalta. Alueellisen sopeutumistyön seurannan tueksi tarvitaan tietoa keskeisistä sopeutumisen indikaattoreista, kuten luonnon monimuotoisuudesta ja sään ääri-ilmiöistä.

Kunnalle ehdotetaan laissa säädettäväksi ilmastosuunnitelmansa seurantavelvoite. Kunta voisi seurata toteutumista valitsemillaan keinoilla. Ilmastosuunnitelmien laadintaa ohjaavassa oppaassa tulisi antaa ohjeita myös ilmastotyön seurantaan tukevien indikaattorien valinnasta ja käytöstä.

ELY-keskukset pitävät seurannan mahdollista heterogeenisyyttä haasteena vaikuttavuudelle: yhtenäiset laskentamenetelmät ja indikaattorit mahdollistaisivat kokonaisvaltaisen seurannan. Kuntien ilmastosuunnitelmien seurannan tulisi muodostaa yhtenäinen ja vertailukelpoinen aineisto, jota voitaisiin yhdistää myös muuhun meneillään olevaan kehittämiseen kuten rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

### **Kunnan ilmastosuunnitelman huomioiminen kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa (14 a § 3 mom)**

Velvollisuus ottaa ilmastosuunnitelma huomioon kuntastrategiassa ja toimintasuunnitelmassa on hyvä keino edistää ilmastoasioiden jalkauttamista. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, mitä huomioon ottaminen tarkoittaisi ja tätä tulisi selkiyttää. Ilmastosuunnitelma voisi olla myös osa kunnan muuta ohjelmaa, mikä onkin tarkoituksenmukaista, jos siten edistetään pelkän suunnitelman sijaan ilmastotyön integroitumista käytännön toiminnan suunnitteluun.

### **Mahdollisuus laatia ilmastosuunnitelma yhdessä alueen muiden kuntien kanssa (14 a § 4 mom)**

Mahdollisuutta laatia ilmastosuunnitelmia useamman kunnan kanssa yhteistyössä pidetään hyvänä. Seudullinen yhteistyö on vahvaa monilla alueilla mm. liikenteen, kaavoituksen ja elinkeinoelämän asioissa. Yhteisissä suunnitelmissa tulee varmistaa, että suunnitelmat integroituvat kuntien omaan strategiatyöhön, etteivät ne jää pintapuolisiksi.

### **Muutoksenhaku valtioneuvoston päätöksiin ilmastolain soveltamisalalla (21 b § 1–4 mom)**

Laissa on uutena mahdollistettu muutoksenhaku valtioneuvoston päätöksistä, mikä sinällään on hyvä ja tarpeellinen muutos. Valitusoikeuden tulkintaan ja toimimiseen käytännössä esitettyssä muodossa liittyy kuitenkin haasteellisuutta. Vihervuoren selvityksen mukaisia ehdotuksia tulisikin vielä tarkastella uudelleen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla olisi valitusoikeus kohdan 5 perusteella aluettaan koskevista kysymyksistä. Muutoksenhakuun liittyvän asianosaisaseman tulkinta saattaa olla haastavaa, ja tätä tulee vielä tarkentaa tulkinnanvaraisuuksien ja ristiriitojen välttämiseksi.

Aineellinen oikeudenvastaisuus, esim. se, ettei ilmastosuunnitelma täytä sisällölle asetettuja vaatimuksia, tulee olemaan vaikea perustella. Suunnitelmien taustalla olevat päästötiedot ja esim. esitettyjen toimenpiteiden ilmastovaikutusten laskeminen vaativat erityisosaamista. ELY-keskuksella valitusoikeus kohdan 5 perusteella ja ne ovat vahvistaneet päästölaskentaosaamistaan. Jatkossa tästä sektorista tulisi erityisesti huolehtia.

### **Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)**

Asianosaisten ja kunnan jäsenten muutoksenhakuoikeus on tärkeä elementti demokratian näkökulmasta.

### **Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)**

ELY-keskukset pitävät esityksen päästövaikutuksia erittäin epävarmoina.

Esityksen perustelujen mukaan vapaaehtoisen tavoitteellisen hiilineutraaliussitoumuksen tehneiden kuntien päästöt olivat keskimäärin kolme prosenttia muita alhaisemmat. Lain velvoittavuus nyt laajenee kattamaan sellaisia kuntia, joilla ei tähän saakka ole ollut suunnitelmaa tai esim. Hinku-verkoston tukea, eikä lain mukaisiin suunnitelmiin tule sisältymään vastaavaa velvoitetta kuin Hinku-suunnitelmiin (80 %:n päästövähennykset vuoteen 2030 mennessä). Perustelu kuntasuunnitelmien vaikuttavuudesta vaikuttaa tässä valossa epävarmalta.

Sekä suoraan ilmastolain tavoitteiden että ilmastolain perusteella tehtävien suunnitelmien myötä ELY-keskuksille on tullut suoria tai välillisiä tehtäviä. Aiemmassa uudistuksessa on huomioitu vai maankäyttösektorin ja sopeutumisen resurssit, mikä asettaa eri ilmastosuunnitelmien toimeenpanon eriarvoiseen asemaan vaikeuttaen myös kokonaisuudenhallintaan. Ilmastotehtäviä on ELY-keskuksissa hoidettu pitkälti määräaikaisin resurssein. Myös YM:n hallinnon osalta tulisi varmistaa ilmastoresurssien pysyvyys. ELY-keskusten tehtävien resursointia tulisi tarkastella myös suhteessa kuntasuunnitelmien sisältöihin ja varmistaa resurssit myös alueellisen ilmastotyön edistämiseen.

ELY-keskusten ympäristön tilan seurannan tehtävän potentiaali osana ilmastotyön seuranta on jäänyt esityksessä kokonaan huomiotta. Oleva tehtävä voisi hyödyttää seurannan kokonaisuutta, mikäli asiaa edistettäisiin yhtenäisesti.

## **Muut huomiot**

ELY-keskukset kiinnittävät huomiota siihen, että kuntien ilmastosuunnitelmien ja ilmastopolitiikan mukaisten suunnitelmien väliin jää puuttumaan valtakunnallinen kaikkien sektoreiden toimeenpanotasoinen yhteistarkastelu. Siinä tulisi käydä läpi ilmastomuutoksen kannalta tärkeimmät toimet, niiden ohjaukseen, toimeenpanijat sekä toteutussuunnitelmat. Tämä tarkastelu pystyisi ohjaamaan myös kuntien toimeenpanon suunnittelua vaikuttavimpiin kokonaisuuksiin.

Osana kokonaisuutta nousee esiin myös tarve rahoituksen kokonaistarkastelulle. Kuntien käytännön toimenpiteiden rahoituskanavista on ollut puutetta, eikä esim. aluekehittämisen rahoitus ole aina ollut soveltuva instrumentti etenkin infran ja muiden käytännön toimien toteutukseen, vaikka tieto vaikuttavuudesta olisikin olemassa. Vastaavasti ilmastomuutokseen sopeutumisen osalta tarvittaisiin kokonaiskuva siitä, missä kaikkein merkittävimmät (taloudellisesti, ympäristöllisesti, terveydellisesti tai yhteiskunnan toiminnan kannalta) riskikohteet sijaitsevat ja mistä näiden turvaamisen rahoitus löydetään, sillä riskit eivät kohdistu tasapuolisesti kunnan koon tai muun toiminnan suhteen.

Nyt esitettyssä mallissa on riskinä, että liian yleispiirteiset ilmastosuunnitelmat eivät vaikuta kunnan omiin prosesseihin tai kytkeydy operatiiviseen toimintaan sen paremmin hillinnän kuin sopeutumisen osalta. Suunnitelmien tulisi pystyä aidosti muuttamaan kuntasuunnittelua ja vaikuttamaan kuntien prosesseihin sekä luoda pitkäjänteisyyttä ilmastotyöhön.

ELY-keskukset tekevät alueillaan päivittäistä kuntayhteistyötä erilaisten kehittämiskysymysten ja lakisäätöjen prosessien muodossa. Asiakokonaisuuksia ovat mm. työllisyyden ja elinkeinoelämän, alueidenkäytön, ympäristön-, luonnon- ja vesiensuojelun, rahoituksen sekä liikennejärjestelmätön tehtävät. Kaikilla näillä sektoreilla on merkittävää potentiaalia ja tämä potentiaali tulisi kytkeä niin kuntien ilmastosuunnitteluun kuin valtion aluehallinnonkin ilmastotyön vahvistamiseen.

Patrikainen Pasi  
Keski-Suomen ELY-keskus

Kettunen Tapio  
Pohjois-Savon ELY