

Asia: VN/630/2022

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Ei kommentoitavaa.

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

Satakunnan 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). Satakunnan ELY-keskus viittaa näihin kokonaisuuksiin ja esittää lausuntonaan seuraavan:

Satakunnan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoo, että kuntien rooli osana ilmastotyötä on tärkeä ja on hyvä, että laissa tunnustetaan kunnat ja kuntien merkitys toimijoina. Ilmastotavoitteiden kannalta toimenpiteillä olisi kiire ja resursseja tulisi suunnata 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.

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

Kunnille laadittavan oppaan informaatio-ohjausvaikutus näyttäisi saavan merkittävän roolin muiden ohjauskeinojen puuttuessa. Oppaan vaikuttavuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Oppaan tulisi pyrkiä tunnistamaan vaikuttavia toimia kunnan eri sektoreilla ja viestimään niistä yksiselitteisesti.

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.

Ilmastosuunnitelmien sisältövaatimusten puute vaikeuttaa suunnitelmien hyödyntämistä viranomaisten valvonta-, kehittämis- ja ohjaustyössä, kun esimerkiksi alueen kuntien suunnitelmat eivät ole keskenään tai koko alueen tasolla vertailukelpoisia. Tämän vuoksi on erityisen tärkeä kiinnittää huomiota siihen, että ilmastosuunnitelmia valmistellaan ottaen huomioon eri sektorilainsäädäntöjen asettamat velvoitteet. Yhteistyö ELY-keskusten kanssa mahdollistaa myös näiden asioiden huomioimisen ja tarkemman suunnittelun.

### **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 tulisi varmistaa. Lisäksi tulisi varmistaa, että seurantapalvelua käytetään yhdenmukaisesti kunnissa.

Kunta- ja aluetason tietopohja hiilinieluista ja hiilivarastoista tulisi yhtenäistää ja olla vastaavasti saatavilla kuin SYKE:n päästötietopalvelun. Tiedon tulisi olla mahdollisimman paikkaan sidottua ja yhdistyä myös tietoon luonnon monimuotoisuudesta, jotta kokonaisuuden avulla voitaisiin tehdä aidosti tietoon pohjautuvia päätöksiä.

Kunnalle ehdotetaan laissa säädettäväksi ilmastosuunnitelmansa seurantavelvoite. Kunta voisi seurata toteutumista valitsemillaan keinoilla. ELY-keskukset pitävät seurannan mahdollista heterogeenisyyttähaasteena vaikuttavuudelle: yhtenäiset laskentaperusteet mahdollistaisivat kokonaisvaltaisen seurannan. Kuntien ilmastosuunnitelmien seurannan tulisi muodostaa yhtenäinen

ja vertailukelpoinen aineisto, jota voitaisiin yhdistää myös muuhun meneillään olevaan kehittämiseen kuten RYTJ.

### **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 suunnitelmaa, 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)**

Mahdollisuus laatia ilmastosuunnitelmia useamman kunnan kanssa yhteistyössä on hyvä nosto lakiin ja tulisikin tarkastella, voisiko esimerkiksi seudulliseen yhteistyöhön liittyvä lähestymistapa olla ainakin selkeästi kuntarajat ylittävissä kysymyksissä (esim. liikenne) jopa yksittäisiä suunnitelmia parempi vaihtoehto. Monilla kaupunkiseuduilla on perinteisesti käsitelty erilaisia suunnittelukysymyksiä yhteistyössä ja myös ilmastoa olisi hyvä tarkastella samoin. Varmistaa tässä tapauksessa tulisi, että myös usean kunnan yhteistyössä tehtävä suunnitelma integroituu kuntien omaan toimintaan, eikä jää pintapuoliseksi tarkasteluksi.

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

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

ELY-keskuksilla olisi muutoksenhakuoikeus kohdan 5 perusteella aluettaan koskevista kysymyksistä. Satakunnan ELY-keskus pitää lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta tärkeänä ja sen tuominen ilmastolakiin toisi lain lähemmäksi muussa ympäristölainsäädännössä säädettyä toimivalta-asemaa. ELY-keskukset kuitenkin katsovat, että muutoksenhakuoikeus pelkistä valtioneuvoston päätöksistä on sekä tulkinnallisesti että muuhun lainsäädäntöön verrattuna suppea. Muutoksenhakuun liittyvän asianosaisaseman tulkinta saattaa olla haastavaa, ja tätä tulee vielä tarkentaa tulkinnanvaraisuuksien ja ristiriitojen välttämiseksi. Tulisikin tarkastella mahdollisuutta linjata ilmastolaista vastaavasti kuin esim. YSL:stä ja muista sektorilaeista.

ELY-keskuksilla olisi muutoksenhakuoikeus 2 momentin kohdan 5 perusteella toimialaansa tai toimialuettaan koskevista yleisen edun kysymyksistä. Satakunnan ELY-keskus pitää lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta tärkeänä ja sen tuominen ilmastolakiin toisi lain lähemmäs muussa ympäristölainsäädännössä säädettyä toimivaltatilannetta. Satakunnan ELY-keskus kuitenkin katsoo, että muutoksenhakuoikeus pelkistä valtioneuvoston päätöksistä on muuhun ympäristölainsäädäntöön verrattuna suppea. Mahdollisuutta säätää muutoksenhakuoikeus siten, että se olisi linjassa esim. YSL:n ja muiden sektorilakien kanssa, tulisikin vielä tarkastella. Vihervuoren selvityksessä on kuvattu ELY-keskusten rooli yleisen edun valvonnassa ja toimivallan muotoutuminen

kytkeytyen eri lainsäädäntöihin. Selvityksen mukainen roolitus tulisi tunnistaa ja sillä perusteella laajentaa valitusoikeus koskemaan myös kuntasuunnitelmia.

Lisäksi muutoksenhakuoikeuden määrittely on tulkinnallisesti haastava. Muutoksenhakuun liittyvän asianosaisaseman tulkinta on yksi tällainen seikka: "voivat erityisellä tavalla koskea" -sanamuoto asianomaisaseman tulkinnassa ei ole yksiselitteinen. Erityisyys terminä on lain perustelutkin huomioon ottaen hyvin tulkinnanvarainen. Tätä asiakohtaa tulee vielä tarkentaa yhdenmukaisten tulkinta- ja soveltamiskäytäntöjen turvaamiseksi.

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-keskuksilla olisi valitusoikeus kohdan 5 perusteella ja ne ovat vahvistaneet päästölaskentaosaamistaan. Jatkossa tästä sektorista tulisi erityisesti huolehtia.

Satakunnan ELY-keskus kiinnittää huomiota myös ehdotetun 2 momentin 5 kohdassa sanamuotoon. Säännöksessä edellytetään, että ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen koskevat erityisellä tavalla valtakunnallisella valtion viranomaisella sen toimialaan liittyviä yleisiä etuja sekä muulla valtion viranomaisella sen toimialaan tai toimialueeseen liittyviä yleisiä etuja. Ehdotetun 2 momentin 1, 2 ja 4 kohdissa sitä vastoin käytetään sanamuotoa "voivat erityisellä tavalla koskea". Näin ollen 5 kohdan mukaisen valitusoikeuden määräytyminen edellyttäisi mahdollisesti suurempaa tiedollista varmuutta kuin em. valitusoikeuden määräytyminen "voivat -- koskea" -perusteella. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa tulisikin tarkastella, onko näitä sanamuotoja ja siihen perustuen valituskynnyksen määräytymistä tarkoitus tulkita eri tavoin. Vaihtoehtoisesti sanamuotojen yhtenäistämistä tulisi tarkastella.

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

Asianosaisten ja kunnan jäsenten muutoksenhakuoikeus on tärkeä elementti demokratian näkökulmasta. Samalla on vaarana, että asianosaisille jää sellaista vastuuta suunnitelmien lainmukaisesta sisällöstä tai toteutumisesta, jonka tulisi yleensä kuulua laillisuutta valvovalle viranomaiselle.

Yhdenmukaisuuden varmistamiseksi olisi edelleen perusteltua käydä läpi, tulisiko kuntien ilmastosuunnitelmilla olla yhtenäinen tavoitetaso ja laskentaperusteet ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ympäristön tilan seurannan tehtäviinsä kytkeytyen velvoite huolehtia suunnitelmien lainmukaisuudesta alueellaan.

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

Satakunnan ELY-keskus pitää 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 kokonaisuudenhallintaa. Ilmastotehtäviä on ELY-keskuksissa hoidettu pitkälti määräaikaisten resurssein. Myös YM:n hallinnon osalta tulisi varmistaa ilmastoresurssien pysyvyys. ELY-keskusten tehtävien resursointia tulisi tarkastella myös suhteessa kuntasuunnitelmien sisältöihin.

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

Satakunnassa on pyritty viime vuosina yhteensovittamaan eri tahojen ja tasojen ilmastotyötä mahdollisimman hyvän vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Kuntien ilmastotyössä on ollut sekä kuntien keskinäistä yhteistyötä että yksittäisiä edelläkävijäkuntia. Käytännössä varsinkin pienemmissä kunnissa seututasoinen yhteistyö esim. hankkeissa on mahdollistanut ilmastotyötä.

Nykyisessä säätelytilanteessa maakuntien liitoille ja ELY-keskuksille on säädetty osittain päällekkäiset, mutta kuitenkin lähtökohdiltaan selvästi erilaiset roolit. Satakunnassa kokonaisuus on nähty siten, että ELY-keskus on ottanut vastuuta tietopohjasta ja vaikuttavuuden arvioinnista, mikä on linjassa ELY-keskusten toimivallan ja toiminta-ajatuksen kanssa. Ilmastotyössä merkittävimpiä tietopohjaa kerryttäviä kokonaisuuksia ovat olleet alueellinen päästövähennyspolku sekä energiajärjestelmäselvitys. Maakunnan liiton kanssa tehtävä yhteistyö varmistaa, että tietopohjaa voidaan edelleen hyödyntää poliittista tahtotilaa edellyttävissä alueellisissa kokonaisuuksissa, kuten energiastrategiassa.

Jortikka Anne  
Satakunnan ELY - Johdon tukiyksikkö