

Asia: VN/630/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

-

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

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

ELY-keskukset katsovat, että kuntien rooli osana ilmastotyötä on tärkeä ja on hyvä, että laissa tunnustetaan kunnat ja kuntien merkitys toimijoina. Ilmastotavoitteiden kannalta toimenpiteillä on kiire, joten merkittävä resursointi jokseenkin pitkällä aikataululla valmistuviin suunnitelmiin tarvitsisi parikseen resursseja toimenpiteiden nopeaan toteuttamiseen kunnissa.

Esityksen mukaan suunnitelman tulisi sisältää tavoite, toimenpiteet, tieto kehityksestä sekä sen seuranta. Suunnitelman sisältövaatimukset ovat kokonaisvaltaiset, mutta niiden vertailukelpoisuutta ja toteutumisedellytyksiä haastaa se, ettei tavoitetasolle, tavoitevuodelle tai seurannalle asetettaisi säännöksiä. Myös lain vaikutusten arvioinnissa todetaan, että siihen 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 vähäinen, jos suunnitelman laadintaa ei riittävästi kytketä 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. Oppaassa tulisi tunnistaa vaikuttavia toimia kunnan eri sektoreilla ja viestiä niistä yksiselitteisesti. Oppaan lisäksi kuntien käyttöön tulisi kehittää nopeasti laaja-alainen työkaluvalikoima, joka auttaisi kuntia tunnistamaan vaikuttavimpia toimenpiteitä eri yhteiskunnan aloilla sekä ilmastonmuutoksen hillinnän että sopeutumisen osalta.

Sopeutumisen ja maankäyttösektorin sekä päästövähennysten yhteisen tavoitetason puuttuminen suunnitelmista aikaansaa sen, ettei kokonaisvaltaista tarkastelua päästöjen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksen kokonaisuudesta synny. Kokonaisvaltaisen 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 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 kytkeä SYKEN päästötietopalveluun. Tiedon tulisi olla mahdollisimman paikkaan sidottua ja yhdistyä myös muun muassa 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

heterogeenisyyttä haasteena vaikuttavuudelle: yhtenäiset laskentaperusteet mahdollistaisivat kokonaisvaltaisen seurannan. Kuntien ilmastosuunnitelmien seurannan tulisi muodostaa yhtenäinen ja vertailukelpoinen aineisto, jota voitaisiin yhdistää myös muuhun meneillään olevaan kehittämiseen. (Esim. 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 suunnittelua, 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 lisäys 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 ilmastoasioita olisi hyvä tarkastella samoin. Tässä yhteydessä tulisi varmistaa se, 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)

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

ELY-keskuksilla olisi muutoksenhakuoikeus kohdan 5 perusteella aluettaan koskevista kysymyksistä. ELY-keskukset pitävät lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta tärkeänä ja sen tuominen ilmastolakiin toisi lain lähemmäksi muussa ympäristölainsäädännössä säädettyjä toimivaltuuksia. ELY-keskukset kuitenkin katsovat, että muutoksenhakuoikeus pelkistä valtioneuvoston päätöksistä on sekä tulkinnallisesti haastava että muuhun ympäristö-lainsäädäntöön verrattuna suppea uudistus. Muutoksenhakuun liittyvän asianosaisaseman tulkinta saattaa olla haastavaa, ja tätä tulee vielä tarkentaa tulkinnanvaraisuuksien ja ristiriitojen välttämiseksi. Mahdollisuutta säätää muutoksenhakuoikeus siten, että se olisi linjassa esim. YSL:n ja muiden sektorilakien kanssa, tulisikin vielä tarkastella.

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 osaamisresurssista tulisi erityisesti huolehtia.

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

Asianosaisten ja kuntalaisten muutoksenhakuoikeus on tärkeä elementti demokratian näkökulmasta. Yleisen edun valvonnan tulee kuitenkin aina kuulua toimivaltaiselle viranomaiselle.

Yhdenmukaisuuden varmistamiseksi olisi edelleen perusteltua käydä läpi, tulisiko kuntien ilmastosuunnitelmilla olla yhtenäinen tavoitetaso ja niiden laskentaperusteet sekä ELY-keskuksilla ympäristön tilan seurannan tehtäviin kytkeytyen velvoite huolehtia suunnitelmien lainmukaisuudesta alueellaan.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

ELY-keskukset pitävät esityksen päästövaikutuksia varsin epävarmoina. Esityksen perustelujen mukaan vapaaehtoisen tavoitteellisen hiilineutraaliuussitoumuksen tehneiden kuntien päästöt olivat keskimäärin kolme prosenttia muita kuntia alhaisemmat. Lain velvoittavuus laajenee nyt kattamaan sellaisia kuntia, joilla ei tähän saakka ole ollut suunnitelmaa tai esim. Hinku-verkoston tukea, eikä lain mukaisesti 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 lisää suoria tai välillisiä tehtäviä. Aiemmassa uudistuksessa on huomioitu vain maankäyttösektorin ja ilmastomuutokseen 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 ilmastoressurssien 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. Jo olemassa olevaa tehtävää voisi hyödyntää osana seurannan kokonaisuutta, mikäli asiaa edistettäisiin yhtenäisesti.

Toiminnan vaikuttavuuden ja jatkuvuuden kannalta on tärkeää, että ELY-keskukset ovat riittävästi resursoitu alueensa ilmastotyön kokonaisvaltaiseen edistämiseen niin sopeutumisen kuin kaikkien päästöjä aiheuttavien sektoreiden hillintätöiden osalta.

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 ohjauskeinot, 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 kokonaiskuvaa siitä, missä kaikkein merkittävimmät (taloudellisesti, ympäristöllisesti, terveydellisesti tai yhteiskunnan toiminnan kannalta) riskikohteet sijaitsevat ja mistä näiden turvaamisen rahoitus löydetään. Riskit eivät kohdistu tasapuolisesti kunnan koon tai muun toiminnan suhteen.

Nyt esitetyssä mallissa on riskinä, että liian yleispiirteiset ilmastosuunnitelmat eivät vaikuta kunnan omiin prosesseihin tai kytkeydy operatiiviseen toimintaan hillinnän tai sopeutumisen osalta. Suunnitelmien tulisi pystyä aidosti muuttamaan kuntasuunnittelua ja vaikuttamaan kuntien prosesseihin sekä luoda pitkäjänteisyyttä ilmastotyöhön. Ilmastotyön tulisi läpäistä kunta-organisaation kaikki osat ja muuttua uudeksi normaaliksi.

ELY-keskukset tekevät alueillaan päivittäistä kuntayhteistyötä erilaisten kehittämiskysymysten ja lakisääteisten prosessien muodossa. Asiakokonaisuuksia ovat mm. alueidenkäytön, ympäristön-, luonnon- ja vesiensuojelun, rahoituksen sekä liikennejärjestelmätöiden tehtävät. Kaikilla näillä sektoreilla on merkittävää potentiaalia ja tämä potentiaali tulisi kytkeä niin kuntien ilmastosuunnitteluun kuin valtion aluehallinnonkin ilmastotyön vahvistamiseen. Tässä lausunnossa peräänkuulutettu vaikuttava, kaikilla mittakaavoilla linjakkaasti toteutuva ilmastotyö edellyttäisi myös ELY-keskusten resurssien vahvistamista ja pysyvöittämistä.

Osassa kuntia ilmastotyö on edennyt jo nyt pitkälle ja kunnat ovat myös resursoineet ilmastotyötä. On tärkeää, että kuntien ilmastotyö on jatkuvaa ja tehokkaasti integroitua kaikkiin tehtäviin. Tämä edellyttää myös riittävää resursointia.

Kupias Pilvi-Elina
Kaakkois-Suomen ELY