

Asia: VN/630/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Aikavälinä ehdotuksen mukainen kerran valtuustokaudessa tehtävä ilmastosuunnitelma on tarkoituksen mukainen.

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

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kuntien ilmastosuunnitelmien sisällöstä säänneltäisiin varsin niukalti. On ymmärrettävää, että lainsäädännöllä halutaan asettaa vain minimivaatimukset, kun kuntien koko, resurssit ja tilanteet vaihtelevat merkittävästi. Laissa voitaisiin kuitenkin päästövähennystavoitteiden osalta suosittaa yhteneväisiä lähtötaso- ja tavoitevuosia, jotta kuntien suunnitelmista saatava tieto olisi helpommin vertailtavissa ja yleistettävissä. Tämä palvelisi myös kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia ja tiedon saavutettavuutta. Koska useat edelläkävijäkunnat ovat asettaneet itselleen päästöjänsä lähtötasovuodeksi joko 1990 tai 2007 (Hinku-kunnat), ei ole tarpeen muuttaa näiden kuntien vertailuvuotta. Nykyisen Suomen ympäristökeskuksen päästölaskentajärjestelmän kautta pystytään helposti näkemään mikä ko. kuntien tavoite on, jos vertailuvuosi on 2005. Vertailuvuosi 2005 tulisi olla lähtökohtana niille kunnille, jotka eivät ole vielä tehneet päästövähennyssitoutumusta eivätkä ole liittymässä Hinku-verkostoon. Tavoitevuosi tulisi kansallisia päästövähennystavoitevuosia seuraillen luontevasti olla 2030. Kukin kunta määrittäisi myös tavoitteensa vuodelle 2035 ennen vuotta 2030.

Sisältövaatimukseen tulisi kirjata, että kuntien ilmastosuunnitelmien olisi syytä kattaa myös sopeutuminen. Myös SYKE suositti selvityksessään ilmastomuutoksen sopeutumistoimenpiteiden sisällyttämistä ilmastosuunnitelmaan. Kuten Ilmastopaneelin sopeutumisasiiraportti (Gregow ym. 2021) osoitti, paikallisella ja alueellisella tasolla sopeutussuunnittelun ja –raportoinnin edistäminen on tärkeää. Nyt ilmastolaissa olisi mahdollisuus ohjeistaa ja systematisoida tätä työtä kunnallistasolla, ja tuoda ilmastomuutokseen sopeutuminen hillinnän rinnalle suunnitelmien sisältövaatimuksiin. Kuten HE-luonnoksen vaikutustenarviossa (s. 19) todetaan, kunnilla on merkittävä rooli sopeutumistoimien edistämisessä, ja sopeutumisen sisällyttäminen kuntien ilmastosuunnitelmiin tekisi sopeutumistoimista helpommin seurattavia. SYKE:n selvitys toi esiin, että ilmaston

sopeutumisenäkökulma on luontevaa ottaa kunnan ilmastosuunnitelmassa huomioon ilmastomuutoksen hillintänäkökulman lisäksi, mille löytyy tukea myös monista ulkomaalaisista verrokkimaista. Toisaalta esitys velvoittaisi kuntia edistämään joka tapauksessa myös sopeutumista, sillä ilmastolakiin lisättäisiin kunnille ulottuva velvoite edistää ilmastolain 2 §:n mukaisia tavoitteita, mukaan lukien sopeutumisen tavoitetta. Edistämisvelvoitteen käytännön toimeenpanoa kuitenkin selkiyttäisi se, että kunnan ilmastosuunnitelman sisältövaatimukseen lisättäisiin sopeutumisen osuus.

Säännösteksti jättää avoimeksi sen, miten kunnan päästöt määritellään. Toisaalta hallituksen esityksen perusteluosassa todetaan näin: "Kunnan asettaman päästövähennystavoitteen tulisi kattaa kaikki kunnan alueelta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt päästökauppaan kuuluvia erillisvoimalaitoksia ja teollisuuslaitoksia sekä raskasta kauttakulkuliikennettä lukuun ottamatta. Kunnan päästöjen laskennassa on tukena Suomen ympäristökeskuksen tarjoama kuntakohtainen päästölaskentatyökalu ja siihen liittyvä skenaariotyökalu. Käytännössä edellä kuvattu päästörajaus vastaisi SYKE:n Hinku-laskentamenetelmää ilman tuulivoimakompensaatiota." Siinä missä kansallisten päästöjen alalle on kansainvälisistä ja EU-velvoitteista juontuvat laskentaperusteet, valtion sisällä kunnille ei vakiintunutta käytäntöä ole.

Suomen ympäristökeskuksen kuntien päästölaskenta kattaa vuosittain jokaisen kunnan alueen kaikki päästöt ja alueen käyttämän lämmön ja sähkön suorat päästöt, siltä osin kuin niiden tuotanto tapahtuu kyseisen kunnan alueen ulkopuolella. Laskentajärjestelmän avulla kaikista kunnista on saatavissa näkyviin tilanne, jossa ovat myös päästökauppasektorin kaikkien laitosten päästöt. Kuntien päästöt on mahdollista tulostaa myös Hinku-säännöillä laskettuna tai siten, että niistä on vähennetty tuulivoimahyvitykset. Kunnilla on vaihtelevat mahdollisuudet vaikuttaa alueensa päästökauppasektorin päästöihin. Hinku-laskentasäännön mukaisissa kasvihuonekaasupäästöissä ei ole mukana päästökauppaan kuuluvia teollisuuslaitoksia ja erillisvoimalaitoksia, mutta siinä on kuitenkin mukana kuntien ja kaupunkien kaukolämpövoimalaitokset, jotka kuuluvat päästökauppasektoriin. Näiden mukaanotto kuntien päästöihin tulisi selvästi tuoda esiin perusteluissa.

Useat kunnat – etenkin jo yli 80 Hinku-verkostoon kuuluvaa kuntaa – ovat sitoutuneet ilmastotavoitteisiinsa Hinku-laskentasääntöihin perustuen. Näissä sitoumuksissa on ollut mukana siten niin sanottu tuulivoimahyvitysmahdollisuus ja optio myös kompensaatioiden käytölle, mikäli kompensaation hyväksyttävyyden voidaan osoittaa (näitä ei toistaiseksi ole ollut). Jotta laki ei johtaisi uudenlaiseen hallinnolliseen päätöskierrokseen näissä edelläkävijäkunnissa, Suomen ilmastopaneeli esittää, että Hinku-laskentasääntöjen mukainen tavoiteasetanta hyväksytään ilmastosuunnitelman vähimmäisvaatimukseksi. Tämän lisäksi kunnilla on mahdollisuus asettaa tavoitteet ilman tuulivoimahyvitystä ja kompensaatioita.

Kun ulotetaan katsantokantaa pidemmän ajan kehitystarpeisiin, voitaisiin laissa harkita säädettäväksi esimerkiksi asetuksenantovaltuutusta, jolla voitaisiin tarvittaessa tulevaisuudessa säätää tarkemmin suunnitelmien sisältövaatimuksista tai niiden seurannasta. Tärkeintä on kuitenkin saada ensin ilmastotoimet kaikissa kunnissa käyntiin.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Ehdotetut säännökset seurannasta ovat varsin yleisiä. Toisaalta kuntalain 115 §:n mukaisessa toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa, ja ehdotetussa ilmastolaissa todetaan, että kuntalain mukaisessa toimintakertomuksessa on otettava ilmastosuunnitelma huomioon. Kuten perusteluissa tuodaan esiin, kunnan toimintakertomus olisi tarkoituksenmukainen, konkreettinen väline kunnan ilmastosuunnitelman ja -työn seurantaan. Olisi tarkoituksenmukaista ohjata kuntia ehdotettua selkeämmin toteuttamaan systemaattista seurantaa ja siihen nojautuvaa ilmastotoimien kehittämistä.

Kuntien ilmastotoimien seurantaa koko maan tasolla hankaloittaa yhtenäisten perustasovuosien, tavoitetasovuosien sekä tarkempien sisältövaatimusten puute, mikäli näistä ei säädettäisi. Samoin tietojen pirstaloituminen osaksi kuntien erinimisiä ja –muotoisia suunnitteludokumentteja voi tehdä kehityksen seuraamisesta hankalaa.

Hyvä kehitys on, että SYKE:lle säädetään lain mukaan velvollisuus toimia kuntien päästötietojen ylläpitäjänä. Tämä edesauttaa kuntien päästökehityksen seurannan tarkentumista, kehittymistä ja vertailukelpoisuutta edelleen

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

Ks. kohdan ”Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)” huomiot.

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

-

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

Yleisesti muutoksenhakua koskevien säännösten sisällyttäminen ilmastolakiin on tarpeellista ja perusteltua. Erityisesti tämä koskee edotettua erityistä valitusoikeussäännöstä.

Kuten Ilmastopaneeli on aiemmin huomauttanut (https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/09/VN-14302-2019_-ilmastolaki_lausunto.pdf), on epäjohdonmukaista, että ilmastolaki, ja näin ollen myöskään muutoksenhakusäädös, ei kata koko ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Ilmasto- ja energiastrategia ei ole osa ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää, vaikka päästökaupan päästöt ovat mukana tavoitteissa. Näin ollen muutoksenhaku ei myöskään ulotu parantamaan kansalaisten oikeusturvaa tältä osalta.

Sinänsä on hyvä, että valitusoikeuden piirissä olevat tahot on listattu lakiehdotukseen. Luettelo valitusoikeuden omaavista tahoista on pääosin perusteltu ja kattava. Oikeuskäytännön varaan jää luonnollisesti tulkinta siitä, milloin vaikutukset voivat koskea jotakin tahoa ”erityisellä tavalla” (21 b §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdat). Ehdotuksen 21 §:n 3 momentin säännös valitusoikeuden erityisten syiden esittämisestä on poikkeuksellinen erityissäännös, kun lisäksi huomioon otetaan mahdollisuus

jättää valitus tutkimatta ilman täydennysmahdollisuutta. Hallintotuomioistuimelle jää varsin laaja harkintavalta näiden syiden olemassa olon osalta.

Säännös täytäntöönpanomahdollisuudesta muutoksenhausta huolimatta on tarpeellinen ja perusteltu, vaikka ilmastolain suunnitelmapäätösten täytäntöönpano ei useimmiten rinnastukaan konkreettisten päätösten täytäntöönpanoon.

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

-

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Kuntien ilmastosuunnitelmia koskevalla esityksellä saavutettaneen se positiivinen vaikutus, että jokaisessa kunnassa aletaan kiinnittää huomiota kunnan alueen päästöihin. Sisältö- ja seurantavaatimusten osalta esitys kuitenkin tarkoittaa käytännössä nykytilan jatkamista niille kunnille, jossa ilmastosuunnitelmia jo tehdään. Näiden kuntien osalta esitys ei varsinaisesti kannusta kehittämään toimintaa. Se, että HE-luonnoksessa todetaan, että kuntien avuksi tuotetaan opas, jossa esitetään ohjeita myös miniminivaatimuksia laajempien ilmastosuunnitelmien tekemiseksi, ei välttämättä riitä kannustimeksi kehittää toimintaa siellä missä minimitaso jo täyttyy.

Esityksen vaikutusarviossa olisi tullut arvioida sitä, millaisia mahdollisia seurauksia on sillä, että kunnat eivät sisällytä ilmastosuunnitelmiinsa sopeutumista. Esimerkiksi sopeutumisen tarpeiden sivuuttaminen kaavoituksessa tai haavoittuvien kuntalaisten, kuten vanhusten ja sairaiden, altistuminen helleaalloille, ovat teemoja, joissa tarvitaan jo varsin akuutisti kuntien aktiivisia toimia. Kuten SYKE:n selvitys osoittaa, kunnat ovat tähän asti ilmastosuunnitelmissaan keskittyneet hillinnän toimien hahmottamiseen, ja sopeutumisen suunnittelu on jäänyt vähemmälle. Kuten HE-luonnoksen vaikutustenarviossa todetaan, sopeutumistoimien huomioon ottaminen kuntien ilmastosuunnittelussa vaikuttaisi yhdyskuntien ilmastokestävyyteen. On erikoista, ettei HE-luonnoksen vaihtoehtoisissa toteuttamisvaihtoehtoisissa käsitelty sopeutumisen ottamista osaksi ilmastosuunnitelmien sisältövaatimuksia.

Muut huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että lain tehokkaan toimeenpanon tueksi olisi tarkoituksenmukaista valmistella kunnille opas kunnan ilmastosuunnitelman valmistelusta. Opas olisi käytännönläheinen työkalu, jossa otettaisiin huomioon erikokoiset kunnat ja myös ilmastosuunnittelutyössään eri vaiheissa olevat kunnat. Oppaassa olisi myös ohjeistusta siitä näkökulmasta, että ilmastolain säännöksissä on vähimmäisvaatimukset kunnan ilmastosuunnitelmalle ja kunnilla olisi tarkoituksenmukaista olla käytössään tietoa myös laajemman ja kunnianhimoisemman ilmastosuunnitelman valmistelua varten. Oppaassa voisi tällöin olla ohjeistusta esimerkiksi kattaen kokonaisvaltaisesti sekä kunnan päästöt, nielut että sopeutumisen. Tämä on kannatettava ajatus, mutta kuten jo edellä toimme esiin, tämän lisäksi voisi olla syytä harkita velvoittavampaa ohjeistusta sisältövaatimukseen liittyen, esimerkiksi asetuksen muodossa, jonka avulla voitaisiin säätää tarkemmin esimerkiksi yhteneväisistä lähtötaso- ja tavoitevuosista.

HE-luonnoksen perusteluissa todetaan, että tarkoitus on, että kunnat saavuttavat tavoitteensa kansallisin toimin. Päästökompensaatioiden käytöstä kunnallisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ei kuitenkaan HE-luonnoksessa puhuta. Tämä on asia, joka vaatii selvityksiä jatkossa, joten olisi hyvä kirjata hallituksen esitykseen, että kompensaatioiden käytön kysymyksiä tulisi selvittää tarkemmin.

Weaver Sally
Suomen ilmastopaneeli