

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)

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

Pirkanmaan 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 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 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. Oppaassa tulisi tunnistaa vaikuttavia toimia kunnan eri sektoreilla ja viestiä 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 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 tietoon luonnon monimuotoisuudesta, jotta kokonaisuuden avulla voitaisiin tehdä aidosti tietoon pohjautuvia päätöksiä.

Kunnalle ehdotetaan laissa säädettäväksi ilmastosuunnitelmansa seurantavelvoite. Kunta voisi seurata toteutumista valitsemillaan keinoilla. Pirkanmaan ELY-keskus pitää 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 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)

Laissa on uutena muutoksena mahdollistettu muutoksenhaku valtioneuvoston päätöksistä, mikä sinällään on hyvä ja tarpeellinen muutos. Pirkanmaan ELY-keskus pitää myönteisenä myös valitusoikeutettujen lähtökohtaisesti laajaa määrittelyä. Valitusoikeuden tulkintaan ja toimivuuteen käytännössä esitetystä muodosta liittyy kuitenkin haasteellisuutta.

ELY-keskuksilla olisi muutoksenhakuoikeus 2 momentin kohdan 5 perusteella toimialaansa tai toimialuettaan koskevista yleisen edun kysymyksistä. Pirkanmaan ELY-keskus pitää lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta tärkeänä ja sen tuominen ilmastolakiin toisi lain lähemmäs muussa ympäristölainsäädännössä säädettyä toimivaltilannetta. Pirkanmaan 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.

Pirkanmaan 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 yleisen edun kannalta sellaista vastuuta suunnitelmien lainmukaisesta sisällöstä tai toteutumisesta, jonka tulisi kuulua laillisuutta valvovalle viranomaiselle.

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

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Pirkanmaan ELY-keskus pitää esityksen päästövaikutuksia varsin epävarmoina. Esityksen perustelujen mukaan vapaaehtoisen tavoitteellisen hiilineutraaliussitoumuksen tehneiden kuntien päästöt olivat keskimäärin kolme prosenttia muita 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 suorina tai välillisinä tehtäviä. Aiemmassa uudistuksessa on huomioitu vain 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 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. Oleva tehtävä voisi hyödyttää seurannan kokonaisuutta, mikäli asiaa edistettäisiin yhtenäisesti.

Muut huomiot

Pirkanmaalla 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. Pirkanmaalla 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.

Pirkanmaan kokemusten mukaan ilmastotyön sisällyttäminen eri organisaatioiden luontaiseen toimintakenttään on työn onnistumisen kannalta erityisen olennaista. Tästä syystä myös ilmastolaissa tulisi tehtyä syvällisemmin tarkastella ja tunnistaa eri toimijoiden vastuita ja toimintamahdollisuuksia. Tämä kytkeytyy myös toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin: kuntatasolla SYKE on tuottanut jonkin verran yksittäisten toimien vaikuttavuuteen liittyvää tietoa, mutta edelleen tarvittaisiin laajempaa tietojen yhdistämistä toisiinsa: mikä on toimen vaikuttavuus, millaisen päätöksentekoketjun se tarvitsee kokonaisuudessaan ja kenen/keiden vastuulla toimi on. Vaikuttavuus- ja vastuutietoa tarvitaan yhtä lailla hillinnässä kuin sopeutumisessakin.

Ilmastopolitiikan ohjausta tulisi tarkastella kokonaisvaltaisemmin ja selkeyttää nykyisestä. Päivitetyt ilmastolain neljä erillistä suunnitelmaa ja ilmastovuosikertomus eivät todennäköisesti ole tehokkain tapa ohjata ilmastotoimia. Lisäksi eri hallinnonalojen ja sektoreiden suunnitelmien väliset riippuvuudet tulisi ottaa huomioon.

Pirkanmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että kuntien ilmastosuunnitelmien ja ilmastopolitiikan mukaisten suunnitelmien väliin jää puuttumaan valtakunnallinen kaikkien sektoreiden toimeenpanotasoinen yhteistarkastelu. Siinä tulisi käydä läpi ilmastonmuutoksen 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 ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta tarvittaisiin kokonaiskuvaa 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 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 kuntaorganisaation 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 liikennejärjestelmätyn 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.

Rajala Mari
Pirkanmaan ELY

Kerkkä Valeria
Pirkanmaan ELY