

Asia: VN/630/2022

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Ilmastosuunnitelman laatiminen tai päivittäminen vähintään kerran valtuustokaudessa varmistaa, että jokainen valtuusto saa ajantasaista tietoa kunnan alueen kasvihuonekaasupäästöistä ja niiden kehityksestä, kunnan suunnittelemista ja toteuttamista ilmastotoimista sekä pääsee ottamaan kantaa ja vaikuttamaan suunnitelmien sisältöön. Tämä menettely vahvistaa samalla päättäjien tietopohjaa ilmastotyöstä ja sitoutumista ilmastosuunnitelman toteuttamiseen.

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

SYKE pitää ehdotettuja ilmastosuunnitelmien sisällön vähimmäisvaatimuksia ilmastonmuutoksen hillinnän osalta riittävinä ja perusteltuina. Tiedot päästökehityksestä luovat pohjan ilmastosuunnitelmille ja koko suunnittelujärjestelmälle ja kuntien on oltava niistä tietoisia suunnitelmia laatiessaan. Näin ollen päästötietojärjestelmän ylläpidon ja tietojen maksuttoman saatavuuden varmistaminen ovat välttämättömiä tukitoimenpiteitä. Päästövähennystavoite ohjaa kuntia arvioimaan suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia ja riittävyttä asetettuun tavoitteeseen nähden. On järkevää, kunnat voivat itse päättää päästövähennystavoitteen tason, koska kuntien mahdollisuudet vähentää päästöjään vaihtelevat voimakkaasti kunnan ominaisuuksien mukaan ja jollekin kunnalle realistinen päästövähennystaso voi olla toiselle kunnalle mahdoton saavuttaa. Ehdotuksen perusteluissa on hyvin kirjattu, että kunnan tulee ottaa päästövähennystavoitetta asettaessaan huomioon ilmastolaissa mainitut kansalliset päästövähennystavoitteet ja että kunnan tulisi kirjata suunnitelmaan perustelut, jos kansallisista tavoitteista poiketaan.

Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa, mitä vertailuvuotta ilmastosuunnitelmien päästötavoitteelle tulisi käyttää. Ilmastolain kansallisissa tavoitteista vertailuvuosi on 1990, mutta Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämästä päästölaskentajärjestelmästä saa eräiden tilastojen aikasarjojen puutteiden takia päästötiedot vasta vuodesta 2005 eteenpäin. Toisaalta monet kunnat kuuluvat Hinku-verkostoon ja näillä kunnilla päästöjen arvioinnin lähtövuotena on 2007. Tilanne voi aiheuttaa sekaannusta tavoitteiden asettamisessa kunnissa ja vaatii tarkempaa ohjeistusta. Päästölaskentajärjestelmään pyritään saamaan myös vuoden 1990 tiedot, mutta työn valmistumisen aikataulu on auki. Koska tilanne elää

ja tietoperusta kehittyä, SYKE ehdottaa, että lain 14a § täydennetään 2. mom, virkkeellä ”Suomen ympäristökeskus antaa tarkempia ohjeita laskennan toteuttamisesta sen varmistamiseksi, että laskenta noudattaa kansainvälisiä käytäntöjä ja että tulokset ovat vertailukelpoisia ilmastolain eri suunnitelmien välillä.” Vaihtoehtoisesti tämän voi todeta pykälän perusteluissa.

Perusteluna tälle on se, että tilanne on jo nyt hyvin monimuotoinen. Kunnilta, jotka ovat ehtineet asettaa itselleen jo päästövähennystavoitteen vertailuvuodeksi jonkin muun kuin 2005, ei välttämättä tulisi edellyttää uutta päätöstä vuoden 2030 tavoitteeksi. Kunnilta, joilta puuttuu ilmastomuutoksen hillinnän tavoite tai jotka eivät ole liittymässä Hinku-verkoston, päästövähennysten vertailuvuosi olisi 2005. Kunnille, joilla on jo tavoite, voidaan laskea helposti Suomen ympäristökeskuksen päästöjärjestelmästä päästötavoite, joka vastaa vuoden 2005 vertailuvuotta. Tällöin siis voidaan haluttaessa laskea valtakunnallisesti yhtenäinen kuntien tavoite. Päästövähennysten saavuttamisen tavoitevuosiksi olisi perusteltua asettaa kaikille kunnille 2030 ja 2035. Vuoden 2030 tavoite tulisi määrittää viimeistään 2 vuoden sisällä lain voimaan tulon jälkeen, vuoden 2035 tavoite tulisi määrittää ennen vuotta 2030. Näin voidaan kuntien tavoitteita tarkastella myös valtakunnallisten ja EU:ssa asetettujen tavoitteiden valossa.

Tarkempaa ohjeistusta tarvitaan myös, koska lakitekstissä ei sanota selvästi, minkälaisilla rajauksilla kasvihuonekaasupäästöt lasketaan. Perusteluista voidaan kuitenkin päätellä, että laskenta tehdään Suomen ympäristökeskuksen päästölaskentajärjestelmällä. Se kattaa vuosittain jokaisen kunnan alueen kaikki päästöt ja alueen käyttämän lämmön ja sähkön suorat päästöt siltä osin kuin niiden tuotanto tapahtuu ko. kunnan alueen ulkopuolella. Laskentajärjestelmän avulla kaikista kunnista on saatavissa näkyviin tilanne, jossa ovat mukana myös päästökauppasektorin kaikkien laitosten päästöt. Kuntien päästöt on mahdollista tulostaa myös niin sanotuilla Hinku-säännöillä laskettuna (mukaan luettuna tuulivoimahyvitykset ja poisluettuna päästökauppaan kuuluvat erillisvoimalaitokset ja teollisuuslaitokset) tai siten, että niistä on vähennetty tuulivoimahyvitykset. Päästökauppasektorin päästöihin kunnilla on vaihtelevat mahdollisuudet vaikuttaa, mutta esim. energiantuotantolaitosten omistajaohjauksen kautta se on joillekin kunnille mahdollista. Hinku-laskentasääntöjen mukaisissa kasvihuonekaasupäästöissä ei ole mukana päästökauppaan kuuluvia teollisuuslaitoksia ja erillisvoimalaitoksia, mutta siinä on kuitenkin mukana kuntien ja kaupunkien kaukolämpövoimalaitokset, jotka kuuluvat päästökauppasektoriin. Hallituksen esityksessä ei ole linjattu, miten kaukolämpövoimalaitosten päästöjä tulisi käsitellä, mutta asiasta tarvitaan selkeät yhtenäiset ohjeet, jotta tulosten vertailukelpoisuus voidaan taata.

Useat kunnat, etenkin jo yli 80 HINKU-verkoston kuuluvaa kuntaa, ovat sitoutuneet ilmastotavoitteisiinsa Hinku-laskentasääntöihin perustuen. Näissä sitoumuksissa on ollut mukana siten ns. tuulivoimahyvitysmahdollisuus ja optio myös päästökompensaatioiden käytölle, mikäli kompensaation hyväksyttävyyttä voidaan osoittaa (näitä ei vielä ole ollut). Selkeyden vuoksi Suomen ympäristökeskus esittää, että kuntien tulisi ilmastosuunnitelmiaan esittää päästövähennystavoite ja siinä eritellä, mikä osuus siitä on tarkoitus saavuttaa päästökompensaatiotoimilla tai muulla laskennallisella hyvityksellä. Kompensoinnin ja muiden laskennallisten hyvitysten yhtenäisen käsittelyn varmistamiseksi asiasta olisi luku Suomen ympäristökeskuksen laskentaohjeissa, jossa varmistetaan, että kompensaatio tai muu laskennallinen hyvitys on Pariisin sopimuksen ehtojen mukainen. Tällä menettelyllä varmistettaisiin myös, että laki ei johtaisi uuteen hallinnolliseen päätöskierrokseen niissä kunnissa, jotka ovat vähennystavoitteensa asettaneet Hinku-laskentasääntöjen mukaisesti.

Kunnille on lain 14a §:n 2. momentin mukaan annettu mahdollisuus ulottaa suunnitelmansa koskemaan myös ilmastomuutokseen sopeutumista. Tällainen mahdollisuus on luonnollisesti ollut

olemassa jo ilman lainsäädännön tukea. Ilmastolaissa olisi perusteltua säätää, että kaikkien kuntien tulisi kirjata suunnitelmaan tärkeimmät sopeutumistarpeet. Näin ollen tulisi lisätä pykälän 1. momenttiin kohta nykyisen kohdan 3 ”tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa” jälkeen uusi kohta X ”tiedot kunnan tärkeimmistä sopeutumistarpeista.” KOKOSOPU-tutkimushankkeen tulosten mukaan monet kunnista ovat jo tarkastelleet sopeutumistarpeita, mutta on myös kuntia, joissa asiaan ei ole kiinnitetty mitään huomiota. Tämä vaikeuttaa myös alueellista sopeutumisen suunnittelua ja alueellisia riskinarviointeja. Velvoite ei muodostuisi kohtuuttomaksi rasitteeksi, vaan tukisi kuntien tehtäviä esimerkiksi kaavoituksessa. Se motivoisi myös kuntia asettamaan kunnianhimoisia hillintätavoitteita ja edesauttaisi johdonmukaisen sopeutumispolitiikan toteutumista Suomessa.

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

Toteutumisen seuranta varmistaa, että viranhaltijat ja päätöksentekijät saavat tietoa kunnan tekemisen päätösten toimeenpanon etenemisestä ja onnistumisesta ja antaa mahdollisuuden puuttua seurannassa esille tulleisiin ongelmiin. Seurantavelvoitteen myötä kertyvä tieto toimenpiteistä tarjoaa myös mahdollisuuden kuntalaisille ja muille kiinnostuneille seurata kunnan ilmastotyön etenemistä. Seurantavelvoitteen myötä kertyvä tieto toimenpiteistä tarjoaa myös mahdollisuuden kuntalaisille ja muille kiinnostuneille seurata kunnan ilmastotyön etenemistä. Edellä olevan ehdotuksen mukaisesti seuranta koskisi myös sopeutumistoimien edistymisen seuranta.

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

Velvoite ottaa ilmastosuunnitelma huomioon kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa on erittäin tärkeää suunnitelman toteutumisen varmistamisen kannalta, koska kuntastrategia ohjaa kaikkea kunnan tärkeintä päätöksentekoa, suunnittelua ja kehittämistä. Sekä kuntastrategia että ilmastosuunnitelma tulee päivittää vähintään kerran valtuustokaudessa, joten niiden valmistelua on mahdollista tehdä yhtäaikaaisesti, mikä helpottaa niiden yhteensovittamista. Velvoite ottaa ilmastosuunnitelma huomioon myös toimintakertomuksessa varmistaa, että ilmastosuunnitelmien toteutumisen seurannassa kertyvät tiedot tulevat raportoiduiksi ja ovat avoimesti kuntalaisten ja kaikkien kiinnostuneiden saatavilla.

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

Monet olemassa olevista kuntien ilmastosuunnitelmista on laadittu useamman kunnan yhteistyönä, josta erityisesti pienet kunnat ovat hyötäneet. Käytännössä kaikki pienimpien kuntien nykyiset ilmastosuunnitelmat ovat syntyneet ylikunnallisen yhteistyön tuloksina, ja yhteistyö muiden kuntien kanssa tai suunnitelman laatiminen ostopalveluna voivat olla pienimpien kuntien ainoat mahdollisuudet laatia suunnitelma. Lakiehdotuksen kirjaus on järkevä, koska se selkeästi kannustaa yhteistyöhön, mikä tehostaa julkisten resurssien käyttöä ja syventää samalla kuntien välistä ilmastoyhteistyötä.

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

SYKE pitää muutoksenhaun lisäämistä perusteltuna.

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

-

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

SYKEN näkemyksen mukaan lakiehdotuksen vaikutukset on arvioitu riittävän kattavasti. Arviointiin sisältyy paljon epävarmuuksia, mutta ne on otettu arvioinnissa huomioon. Kuntien ilmastosuunnitelmien vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin ovat välillisiä ja riippuvat voimakkaasti suunnitelluista toimenpiteistä ja niiden toteutumisesta, joten niiden tarkka arviointi on käytännössä mahdotonta. Suoria vaikutuksia kohdistuu lähinnä viranomaisten tehtäviin ja julkiseen talouteen, mutta nämä vaikutukset ovat vähäisiä ja kohtuullisia verrattuna potentiaalisiin päästövähennyksiin ja muihin ilmastotyötä edistäviin vaikutuksiin, joita kuntien ilmastosuunnitelmilla voidaan saavuttaa. Velvoite laatia ilmastosuunnitelmat lisää todennäköisesti konsulttipalvelujen kysyntää ja luo siten alalle kasvua ja työpaikkoja. Kuntalaisiin ja muihin yrityksiin kohdistuu lähinnä välillisiä vaikutuksia, jotka myös riippuvat suunnitelluista toimenpiteistä. Parhaimmillaan ilmastosuunnitelmat toteutuessaan parantavat kuntalaisten ja yritysten mahdollisuuksiin toimia ilmaston kannalta kestävästi. Kuntien, asukkaiden ja elinkeinoelämän tuotteiden ja palvelujen kysynnässä tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa joidenkin yritysten liiketoimintaan negatiivisesti, mutta toisaalta voivat lisätä kysyntää muissa yrityksissä.

## Muut huomiot

SYKE pitää lakiehdotusta kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen osalta kokonaisuudessaan riittävän kattavana ja yksityiskohtaisena lukuun ottamatta sopeutumisen suunnittelua, josta tulisi tehdä velvoittavampi kuin esityksessä. Sopeutumista koskeva velvoite olisi silti kevyt, mutta parantaisi olennaisesti edellytyksiä varautua ilmastomuutoksen seurauksiin. Lakiehdotus tukee ja vahvistaa kuntien ilmastotyötä ja varmistaa, että kaikki kunnat saadaan suunnitelmallisen ilmastotyön piiriin. Lain toimeenpanon myötä kuntien potentiaali tukea ilmastomuutoksen hillintää saadaan hyvin käyttöön.

SYKE pitää ehdotusta 50 000 euron määrärahan myöntämisestä riittävänä SYKELLE esitetyn päästötietojärjestelmän ylläpitotehtävän hoitamiseen. Ilman tämän suuruusluokan pysyvää rahoitusta tehtävää ei voida hoitaa. Kunnille osoitettava valtioneuvoston tuki ilmastosuunnitelmien laatimiseen on välttämätön varsinkin pienille kunnille, joiden taloudelliset ja henkilöresurssit ovat vähäiset eikä tarvittavaa osaamista välttämättä organisaatiosta löydy. SYKE pitää ilmastosuunnitelmien laatimisen tukeen kunnille varattua rahasummaa riittävänä.

SYKE pitää lain toimeenpanoa tarkentavia päästölaskenta- ja suunnitteluohjeistuksia erittäin tärkeinä. Kuten edellä on esitetty, tulisi erikseen kirjata lain 14a § toiseen momenttiin SYKEN tehtäväksi laatia ja ylläpitää laskentaohjeet. Viranomaisten tehtäviä koskevaa pykälää (19 §) ”Kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä toimii Suomen ympäristökeskus.” tulisi täydentää sivulauseella ”, joka myös ohjeistaa kuntia päästölaskennassa”. Tämän lisäksi on tarvetta yleiselle suunnitelmien laatimisohjeistukselle ja koulutukselle, jota tulisi kehittää mm. yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Ehdotuksen perusteluissa on hyvin kirjattu, että suunnitteluohjeistuksessa otetaan huomioon myös mahdollisuudet laatia lain minimivaatimuksia laajempi ja kunnianhimoisempi ilmastosuunnitelma, joka monilla kunnilla on jo olemassa. Lain toimivuuden ja vaikutusten seuranta erillisten arviointihankkeiden avulla on myös hyvin tärkeää, jotta voidaan arvioida ilmastosuunnitelmien vaikuttavuutta.

Lakiehdotus on tunnistanut tarvetta käsitellä sopeutumista. Lakiesityksessä asia on kuitenkin jätetty kokonaan avoimeksi ja vapaaehtoiseksi toiminnaksi. Tämä ei palvele tällä hetkellä nopeasti kehittyvää alueellista sopeutumisen suunnittelua. Siksi lakiin tulisi liittää kevyt velvoite kaikille kunnille tarkastella sopeutumistarpeitaan osana ilmastosuunnitelmaa. Tämä tukisi myös kuntien tehtävää huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista ja turvallisuudesta muuttuvissa olosuhteissa.

Ulvi Teemu  
Suomen ympäristökeskus SYKE