

Asia: VN/630/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimista tai päivittämistä ehdotetaan tehtäväksi vähintään kerran valtuustokaudessa. Tämä on tärkeää, jotta sillä on sama päivitystahti kuin kuntastrategialla. Lisäksi ilmastosuunnitelmassa huomioon otettava ilmastoasioihin liittyvä tieto lisääntyy ja tavoitteet päivittyvät nopeaa tahtia sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla.

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

Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoo, että kuntien rooli osana ilmastotyötä on tärkeä ja on hyvä, että laissa tunnistetaan 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. On erittäin tärkeätä, että seurantaa ei ymmärretä vain vaikuttavuuden seurannaksi, vaan yhtä lailla toimeenpanon seurannaksi, jolla varmistetaan päätettyjen toimien toteutus ja siten tavoitteiden saavuttaminen. Tämä tulee tuoda yksiselitteisesti esille pykälän muotoilussa eikä jättää ainoastaan perustelumuistion kirjaukseksi.

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. Oppaan tulisi tunnistaa vaikuttavia toimia kunnan eri sektoreilla ja viestimään niistä yksiselitteisesti.

Sopeutumisen ja maankäyttösektorin puuttuminen suunnitelmista aikaansaa sen, ettei kokonaisvaltaista tarkastelua päästöjen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksen kokonaisuudesta synny. Kokonaisuudesta puuttuvat niin päästövähennysten yhtenäinen tavoitetaso, maankäyttösektori kuin sopeutuminen. Kokonaisuuden tarkastelun puuttumista on pidettävä erityisen ongelmallisena lain tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Maankäyttösektorin oleellisuutta korostaa viherrakenteen suuri merkitys kuntatasolla. Viherrakenne on merkittävä hiilinielujen kasvattamisen ja luonnon monimuotoisuuden kannalta. Lisäksi se huomioi asumis- ja toimintaviihtyvyyden, virkistykseen ja terveellisyys.

Ilmastosuunnitelmien sisältövaatimusten laveus 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 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa mahdollistaa myös näiden asioiden huomioimisen ja tarkemman suunnittelun.

Ilmastosuunnitelman sisällössä on olennaista, että se sisältää myös muun kuin kuntaorganisaation omien päästöjen hillintätoimet. Suunnitelmien tulee sisältää SYKEN laatiman selvityksen ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksista vaihtoehdot 2 ja 3. Vaihtoehto 2 kattaa kuntaorganisaation omien toimien lisäksi kunnan päätösten vaikutukset asukkaisiin ja sidosryhmiin. Vaihtoehto 3 kattaa lisäksi asukkaiden ja sidosryhmien omat hillintätoimet. Jos toimet rajataan vain kuntaorganisaation omia päästöjä koskeviksi, suuri osa kunnan ilmastopäästöistä jää huomiotta. Monet ilmastotyön mukana tulevat mahdollisuudet, kuten uudet investoinnit ja eri toimijoiden yhteiset hankkeet, jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Kunnat vastaavat alueillaan muun muassa kaavoituksesta, maankäytöstä, liikennesuunnittelusta ja tienpidosta, energiayhtiöiden omistajaohjauksesta ja julkisten rakennusten lämmitystapamuodoista. Näitä suunnitelmia ja päätöksiä tehdään osin kuntien ja muiden toimijoiden yhteisenä työnä.

Lakiin tulee kirjata minimisisältö ja -tavoitteet. Kuntien ilmastotavoitteiden tulee noudattaa vähintään samaa tasoa kuin kansalliselle tasolle ilmastolaissa (2 §) on määritelty. Suunnitelmaan tulee sisältyä tavoitteita ja toimenpiteitä vähintään näillä sektoreilla: liikennesektori, yhdyskuntasuunnittelu (kaavoitus, yhdyskuntatekninen suunnittelu), energiasektori (energiatehokkuus, energiainvestoinnit), julkisten rakennusten lämmitys, ilmastoviestintä ja informaatio-ohjaus, julkiset hankinnat ja rakentaminen, jätesektori sekä maankäyttösektori (hiilinielujen lisääminen) ja sopeutuminen/varautuminen. Tässä yhteydessä on tärkeitä tuoda myös esiin, että ilmastotoimien oltava sellaisia, etteivät ne ole ristiriidassa luonnon monimuotoisuustavoitteiden kanssa.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Ehdotuksen vahvuus on 19 § 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. Varsinais-Suomen 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. Erillisen ilmastosuunnitelman kuntastrategiassa huomioimisen lisäksi voisikin vaihtoehtona olla myös ilmastotavoitteiden integroiminen suoraan osaksi kuntastrategiaa ja toimien integroiminen osaksi muita strategisia suunnitelmia. Laissa ei tule kuitenkaan mahdollistaa perustelumuiotioon kirjattua ajatusta siitä, että ilmastosuunnitelma voisi olla osa jotain sektoriohjelmia, kuten nyt mainittua ympäristösuunnitelmaa. Kestävän kehityksen ohjelmallinen työ ja ilmasto-ohjelmien laatiminen on aikanaan kunnissa lähtenyt ympäristösektorilta ja nyt otettu laajasti koko kaupungin yhteiseksi asiaksi, niin kuin kuuluukin. Ilmastoasiat ovat näkökulma kaikkeen tekemiseen, eivät ympäristöongelma, siksi ilmastotavoitteiden paikka on nimenomaan kuntastrategiassa eikä yhden hallintokunnan alaisessa ympäristösuunnitelmassa.

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, voiko esimerkiksi seudulliseen yhteistyöhön liittyvä lähestymistapa olla ainakin selkeästi kuntarajat ylittävissä kysymyksissä (esim. liikennejärjestelmätyön kautta) jopa yksittäisiä suunnitelmia parempi vaihtoehto. Monilla kaupunkiseuduilla on perinteisesti käsitelty erilaisia suunnittelukysymyksiä yhteistyössä ja myös ilmastotyössä olisi hyvä tarkastella samoin. Tällöin tulee varmistaa, että myös usean kunnan yhteistyössä tehtävä suunnitelma integroituu kuntien omaan toimintaan, eikä jää pintapuoliseksi tarkasteluksi. Tässäkin tapauksessa kunta olisi siis velvoitettava tuomaan vähintään keskeiset tavoitteet osaksi omaa kuntastrategiaa. Lisäksi olisi täsmennettävä, että tässä tarkoitetaan kaupunkiseututyypin toiminnallisen alueen yhteistä suunnitelmaa eikä maakunnan ilmasto-ohjelmaa, joka sekin on maakuntavaltuuston hyväksymänä kuntien yhteinen. Maakuntaliiton tuottaman ja maakunnan laajuisena ilmastosuunnitelma jäisi helposti liian ulkokohtaiseksi yksittäiselle kunnalle, koska sen takana olisi vahvasti toinen organisaatio ja hallintoalue.

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

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

Muutoksenhakuun liittyvän asianosaisaseman tulkinta saattaa olla haastavaa, ja tätä tulee vielä tarkentaa tulkinnanvaraisuuksien ja ristiriitojen välttämiseksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla olisi valitusoikeus kohdan 5 perusteella aluettaan koskevista kysymyksistä. Varsinais-Suomen ELY-keskus pitää lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta tärkeänä ja sen tuominen ilmastolakiin toisi lain lähemmäs muussa ympäristölainsäädännössä säädettyä toimivaltatilannetta. Varsinais-Suomen ELY-keskus kuitenkin katsoo, että muutoksenhakuoikeus pelkistä valtioneuvoston päätöksistä on sekä tulkinnallisesti haastava että muuhun ympäristölainsäädäntöön verrattuna suppea. 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-keskuksella on valitusoikeus kohdan 5 perusteella ja ne ovat vahvistaneet päästölaskentaosaamistaan. Jatkossa tästä sektorista tulisi erityisesti huolehtia.

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 kuulua laillisuutta valvovalle viranomaiselle.

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

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

-

Muut huomiot

Varsinais-Suomen ELY-keskus kiinnittää 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 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.

Salminen Pekka
Varsinais-Suomen ELY