

Asia: VN/630/2022

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

HE-luonnoksessa esitetty kerran valtuustokaudessa tapahtuva kunnan uuden ilmastosuunnitelman laatiminen tai olemassa olevan suunnitelman päivittäminen on kunnille luonnollinen aikaväli linkittyen kerran valtuustokaudessa tapahtuvaan kuntastrategian päivittämiseen. Pääpaino kunnan ilmastosuunnitelman laatimisessa ja päivittämisessä tulee kuitenkin olla itse ilmastotoimissa, ei laajan tietopohjan rakentamisessa ja sen sisällyttämisessä suunnitelmaan. EU:n ja valtion omissa suunnitelmissa kuntien vastuulle annetut ilmastotoimet pitäisi lisäksi tuoda selkeämmin kuntien tietoon, jotta nämä toimet tulisi paremmin ja mahdollisuuksien mukaan huomioitua myös kuntien ilmastosuunnitelmissa.

Siirtymäsäännöksessä ehdotettu ensimmäisen kunnan ilmastosuunnitelman laatiminen lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen valtuustokauden aikana (2025–2029) huomioi hyvin ne kunnat, joissa esityksessä esitetty kunnan ilmastosuunnitelma on jo laadittu. Siirtymäsäännös ei toisaalta sulje pois mahdollisuutta aloittaa suunnitelman laatiminen jo kuluvan valtuustokauden (2021–2025) aikana ja mahdollistaa myös valtiovastusten kohdentumisen lain voimaantulon alussa niihin kuntiin, joissa ilmastosuunnitelmaa ei vielä ole.

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

Esitetyt vähimmäisvaatimukset kunnan ilmastosuunnitelman sisällöksi ovat pääpiirteissään hyvät ja antavat kunnille mahdollisuuden rakentaa

ilmastosuunnitelmaansa omista lähtökohdistaan käsin. Lain perusteluissa kunnan ilmastosuunnitelman sisältöä ohjataan kuitenkin liian tarkasti, mikä

ei ole tarkoituksenmukaista ja toisaalta myös ristiriidassa muualla HE-luonnoksessa esille tuotujen perustelujen kanssa kuntien omasta päätäntävällästä suunnitelman sisällön ja sen toimeenpanon suhteen.

HE-luonnoksessa linjataan myös, että kuntien asettamat ilmastotavoitteet on tarkoitus saavuttaa lähtökohtaisesti kotimaisin keinoin. Useat kunnat ovat jo nyt

asettaneet kunnianhimoisia ilmastotavoitteita ja hallituksen esityksen toteutuessa näiden tavoitteiden asettaminen koskisi kaikkia kuntia Suomessa. Kunnianhimoiset tavoitteet edellyttävät ensisijaisesti riittäviä resursseja, mutta myös mahdollisuutta hyödyntää uusia ratkaisuja sekä kompensoida jäljellä olevat kasvihuonekaasupäästöt. Uusien ratkaisujen käyttöönotossa, kompensatioiden toteuttamisessa ja siten myös lain perusteluissa ei pitäisi sulkea pois mahdollisuutta myös kotimaan rajojen ulkopuolelle ulottuville ilmastotoimille.

HE-luonnoksessa esitettyjen vähimmäisvaatimusten myötä kuntaa ei velvoitettaisi huomioimaan nieluja tai ilmastomuutokseen sopeutumista omassa

ilmastosuunnitelmassaan. Jos kunta kuitenkin päätyisi huomioimaan edellä mainitut seikat, tulisi tavoitteiden vastata kansallisia tavoitteita. Tätä perustellaan

muun muassa johdonmukaisen sopeutumispolitiikan toteutumisella Suomessa. Jos esimerkiksi nieluihin liittyvät tavoitteet eroavat kansallisesti määritellyistä,

tulisi kunnalle lain perusteluiden mukaan velvoite perustella asetettu kunnan oma tavoite kunnan ilmastosuunnitelmassa.

Tämä on ristiriitaista ja kyseenalaista. Ilmastomuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen näkökulmasta on tärkeää, että ilmastotoimia tehdään. Siksi olisi kannatettavaa, että sekä sopeutumiseen että nielujen kasvattamiseen liittyvät toimet tunnistettaisiin osana lain vähimmäisvaatimuksia, mutta kuitenkin kuntien omista lähtökohdista käsin niin, (1) ettei kuntien asettamia tavoitteita peilattaisi kansallisiin tavoitteisiin erillisine perustelutarpeineen (2) eikä lain perusteluissa tarkasti ohjattaisi näihin liittyviä sisältövaatimuksia.

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

HE-luonnoksessa esitetään, että kuntien ilmastosuunnitelmiin tulisi sisällyttää myös suunnitelmaan liittyvän tulevan seurannan toteutumistavan kuvaus. Tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta koskisivat sekä tavoitteiden että ilmastotoimien toteutumista. Kyseinen vähimmäisvaatimus kunnan ilmastosuunnitelman sisällöksi ja perusteluissa esitetty linjaus kunnan valitsemilla keinoilla tapahtuvasta seurannasta palvelee heterogeenistä kuntakenttää hyvin eikä Porvoon kaupungilla ole asiasta huomautettavaa.

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

Kuntalain 37 §:ssä velvoitetaan kuntia laatimaan kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista.

Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon: 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen; 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen; 3) kunnan tehtäviä

koskevista laeissa säädetty palvelutavoitteet; 4) omistajapolitiikka; 5) henkilöstöpolitiikka; 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet; 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen.

Toimintakertomuksesta säädetään kuntalain 115 §:ssä muun muassa seuraavaa:

”Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien

toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta.

Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä

johtopäätöksistä.”

HE-luonnoksen perusteluissa kunnan ilmastosuunnitelman huomioimista kuntastrategiassa perustellaan ilmastomuutoksen perustavanlaatuisella

vaikutuksella yhteiskuntaan ja ihmisiin. Kunnan ilmastosuunnitelman huomioimista toimintakertomuksessa puolestaan perustellaan sillä, että

toimintakertomus olisi tarkoituksenmukainen, konkreettinen työväline kunnan ilmastosuunnitelman ja -työn seurantaan.

Ilmastotavoitteiden ja keskeisimpien ilmastotoimien vieminen kuntastrategiaan edellyttää kuntajohdon (mukaan lukien luottamushenkilöt) sitoutumista tavoitteen edistämiseen ja se vie ilmastotyötä siten paremmin eteenpäin kuin ilman strategista tavoitetta. Porvoon kaupunki kuitenkin katsoo, ettei kuntastrategiasta pitä määrätä missään muussa laissa kuin kuntalaissa. Ilmastolaki ei voi tässä mielessä olla poikkeus kuntalaista vaan ilmastolain tulee olla tasavertainen muuhun lainsäädäntöön verrattuna.

Mitä tulee kunnan ilmastosuunnitelman huomioimiseen kunnan toimintakertomuksessa, tämä on ristiriidassa lakiluonnoksen aiempien perusteluiden kanssa koskien kunnan ilmastosuunnitelman seurantaan. HE-luonnoksessa mainitaan, että ”kunta voi kuitenkin seurata suunnitelmansa toteutumista valitsemillaan keinoilla, jotka se on kuvannut ilmastosuunnitelmassaan pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaisesti”. Porvoon kaupungin mielestä kuntia ei tule velvoittaa hyödyntämään toimintakertomusta kuntien ilmastosuunnitelman seurantavälineenä. Toimintakertomuksessa voidaan kuitenkin kirjanpitolautakunnan [kuntajaoston] 13.10.2020 antaman yleisohjeen mukaisesti huomioida kuvaus ympäristökysymyksistä ja sisällyttää maininta kunnan ilmastosuunnitelmasta.

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

HE-luonnoksessa esitetään, että kunta voi laatia ilmastosuunnitelman myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Lakiluonnoksen perusteluista käy ilmi, että käytännössä kuntien yhteinen suunnitelma olisi tarkoituksenmukaista laatia korkeintaan maakuntatasolla, vaikkakaan virallista estettä kuntien väliselle

yhteistyölle ei ole. Yhteisessä suunnitelmassa on joka tapauksessa oltava kuntakohtaiset tavoitteet ja toimet, ja yhteinen suunnitelma on hyväksyttävä

jokaisen kunnan valtuustossa erikseen.

Porvoon kaupunki ei vastusta kuntien välistä yhteistyötä, mutta siihen ei pidä lainsäädännön avulla kuntia kuitenkaan velvoittaa. Jokaisella kunnalla pitää

pysyä oma päätäntävalta siitä, mihin ja minkälaiseen yhteistyöhön kunta ryhtyy.

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

Porvoon kaupungilla ei ole huomautettavaa esitetystä muutoksenhausta valtioneuvoston päätöksiin ilmastolain soveltamisalalla.

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

Kuntalain 135 §:n mukaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomais on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Lakiluonnoksessa esitetään, että kunnan ilmastosuunnitelmaa koskisi edellä esitetty kuntalain 135 § ja ilmastosuunnitelmaa koskevasta valtuuston

päätöksestä voisi tehdä kunnallisvalituksen kuntalain 137 §:n mukaisesti se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös

välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Porvoon kaupunki on samaa mieltä lakiluonnoksessa esitettyjen perusteluiden kanssa siitä, että kuntalain mukainen kunnallisvalitusmenettely olisi

tarkoituksenmukainen, koska kyseessä olisi valtuuston päätös ja eikä valtuuston päätöksiä koskevasta kuntalain muutoksenhakusääntelystä olisi syytä poiketa.

Näin on Porvoossa toimittu jo nykyisen ilmastosuunnitelman kohdalla. Riskinä kuitenkin on, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, että suunnitelman

täytäntöönpano saattaisi lykkääntyä, sillä kuntalain 143 §:n mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta

hyödyttömäksi tai, jos valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

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

HE-luonnoksessa esitettyihin vaikutuksiin liittyy paljon epävarmuutta, erityisesti ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin. Tämä on mainittu myös HE-luonnoksen

perusteluiden luvussa 4.2. HE-luonnoksessa mainitaan myös, että ”vaikka esityksen ilmastovaikutuksiin liittyy epävarmuuksia, kokonaisuutena esitys

todennäköisesti edistäisi ilmastolailla tavoiteltuja päämääriä eli ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista”.

Porvoon kaupunki epäilee lakiluonnoksen todellisia ympäristö- ja ilmastovaikutuksia. HE-luonnoksessakin mainitaan, että useat kunnat tekevät jo

nykyisin aktiivista ilmastotyötä ja nykyisellään noin kaksi kolmasosaa Suomen asukkaista asuu kunnassa, jossa tehdään ilmastotyötä. HE-luonnoksen mukaan

kaikissa yli 100 000 asukkaan kunnissa ja yli 10 000 asukkaan kunnistakin noin puolessa on jo laadittu ilmastosuunnitelma, mutta alle 10 000 asukkaan kunnista sen sijaan vain noin yhdeksällä prosentilla on ilmastosuunnitelma. Uusi lakivelvoite ja sen mukanaan tuomat velvoitteet koskisivat siis ennen kaikkea näitä pieniä kuntia, joissa resurssit sekä ilmastosuunnitelmien laatimiseen että sen toimeenpanoon ovat erittäin niukat.

### **Muut huomiot**

Porvoon kaupunki ei vastusta kuntiin kohdistuvaa uutta lakisääteistä veloitetta laatia kuntaan ilmastosuunnitelma ja päivittää sitä kerran valtuustokaudessa,

mutta uuden veloitteen todelliset ilmastovaikutukset ovat kyseenalaiset. Useat suuret ja keskisuuret kunnat ovat jo asettaneet oman ilmastotavoitteensa ja

laatineet sitä toteuttavan ilmastosuunnitelman.

Uuden lakiveloitteen myötä paine kohdistuu pieniin kuntiin, joissa jo nykyisellään on niukat resurssit. Lakiluonnos mahdollistaa kuntien välisen

yhteistyön, mutta kuntien yhteisessäkin ilmastosuunnitelmassa on oltava kuntakohtaiset toimenpiteet. Ilmastosuunnitelmien laadintaa varten tarvitaan

valtionavustuksista huolimatta kunnasta resursseja. Resurssien tarve ei pääty ilmastosuunnitelman valmistuttua, vaan resursseja tarvitaan suunnitelman

toimeenpanoa ja jalkauttamista varten.

HE-luonnoksessa esiin tuotu valtionhallinnon laatima ja kunnille tarkoitettu opas, jossa olisi käytännöllisiä ohjeita ilmastosuunnitelman laatimisen tueksi, olisi kunnille arvokas työkalu. Vielä

arvokkaamman siitä tekisi se, että oppaassa huomioitaisiin eri verkostojen edellyttämät ilmastosuunnitelmat ja niiden

sisältövaatimukset (esim. The Covenant of Mayors for Climate and Energy ja siihen liittyvä Sustainable Energy and Climate Action Plan). Näin kunnissa

pystyttäisiin ilmastosuunnitelman laatimisen yhteydessä madaltamaan kynnystä verkostoitumiselle. Oppaan ja valtionavustusten lisäksi tulisi kiinnittää huomiota myös ilmasto-osaamisen kehittämiseen kunnissa.

Kunnan ilmastosuunnitelman laadintaa varten haettavien valtionavustusten lisäksi tarvitaan myös muita rahoitusmuotoja. Näiden rahoitusmuotojen tulisi

tukea kuntia nykyistä paremmin ilmastotoimien ja investointien toimeenpanossa.

Päivärinta Sanna-Mari  
Porvoon kaupunki