

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)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset katsovat, 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 ilmastonmuutoksen 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. ELY-keskukset pitävät 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.

Ehdotelmassa todetaan, että Ilmastosuunnitelma voisi olla myös osa kunnan muuta suunnitelmaa. Tämä vaatii tarkennuksia. Tarkoittaneeko tämä, että jos ilmastotavoitteet ovat jo osa strategiaa suunnitelmia, ei erillistä ilmastosuunnitelmaa vaadita.

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 ilmasto 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 mahdollistettu muutoksenhaku valtioneuvoston päätöksistä, mikä sinällään on hyvä ja tarpeellinen muutos. Valitusoikeuden tulkintaan ja toimimiseen käytännössä esitetystä muodosta liittyy kuitenkin haasteellisuutta. Vihervuoren selvityksen mukaisia ehdotuksia tulisikin vielä tarkastella uudelleen.

ELY-keskuksilla olisi muutoksenhakuoikeus kohdan 5 perusteella aluettaan koskevista kysymyksistä. ELY-keskukset pitävät lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta tärkeänä ja sen tuominen ilmastolakiin toisi lain lähemmäs muussa ympäristölainsäädännössä säädettyä toimivaltatilannetta. ELY-keskukset kuitenkin katsovat, 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-keskuksilla olisi 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 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.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

ELY-keskukset pitävät esityksen päästövaikutuksia varsin epävarmoina. Esityksen perustelujen mukaan vapaaehtoisesta tavoitteellisen hiilineutraaliuussitoumuksen 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 suoria tai välillisiä 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

ELY-keskukset kiinnittävät 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 ohjaukset, toimeenpanijat sekä toteutus suunnitelmat. 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 ilmastomuutokseen 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 lakisäateisten prosessien muodossa. Asiakokonaisuuksia ovat mm. alueidenkäytön, ympäristön-, luonnon- ja vesiensuojelun, rahoituksen sekä liikennejärjestelmätöiden 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 pysyväyttämistä.

Väisänen Jenni
Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Kainuun ELY-keskus,
Ympäristö ja luonnonvarat / Ympäristövastuu