

Asia: VN/630/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Kunnan olisi laadittava pykälässä tarkoitettu uusi suunnitelma taikka päivitettävä olemassa oleva ilmastolain vaatimukset täyttävä suunnitelma vähintään kerran valtuustokaudessa. Perustelutekstien mukaan suunnitelman päivittäminen tarkoittaisi, että olemassa olevaa kunnan ilmastosuunnitelmaa voitaisiin käyttää suunnitelman valmistelutyön pohjana, mutta kaikki pykälässä edellytetyt asiat olisi tarkistettava ja päivitettävä tiedot ajan tasalle.

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa lakiluonnoksessa esitettyyn aikaväliin. Esitys huomioi hyvin sen, että monessa kunnassa on juuri hyväksytty uusi ohjelma tai päivitetty vanhaa uuden valtuustokauden alkaessa. Kuntaliitto kuitenkin huomauttaa, että ei ole tarkoituksenmukaista ohjeistaa kuntia laatimaan laajoja ja yksityiskohtaisia analyyseja. Kaikkia kuntia koskeva suunnitelmavelvoite tulee olla mahdollista hoitaa kunnissa ilman ulkopuolelta ostettavia asiantuntijapalveluja.

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

Kunnan pitää saada päättää kunnille määritettyjen tehtävien hoitamisen tavasta. Ilmastosuunnitelman laatiminen on tärkeää suunnitelmallisen ilmastotyön kannalta, mutta se tulee olla mahdollista tehdä kunnan omista lähtökohdista.

Kuntaliiton mielestä lain perusteluissa huomioidaankin hyvin, että kuntien erilaiset painotukset ovat mahdollisia eikä tarvetta täysin erilliselle ilmastosuunnitelmalle ole. Ekologisen kestävyys eri teemat kuten kiertotalous ja luonnon monimuotoisuus linkittyvät ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen, joten joustavat tavat rakentaa suunnitelma kunnan tarpeista käsin ovat tärkeitä. Joissakin kunnissa ilmastosuunnitelma laaditaan eurooppalaisten ilmastositoumuksien

suunnitelmavaatimusten pohjalta ja on tärkeää, ettei päällekkäisiä velvoitteita rakenneta eri hallinnontasojen välille.

Kuntaliiton mielestä itse lakiehdotuksen sisältöä koskevat momentit 14 a § 1–2 sinällään ovat hyvät, mutta perusteluteksteissä mennään hyvin yksityiskohtaiseen opastukseen mm. toimenpiteiden vastuuttamisesta tai viestintäsuunnitelman laatimisesta. Lain täytäntöönpanon ohjeistus on yleensä tehty muualla kuin lain perusteluissa. Hyvän suunnitelman laatimisesta voidaan hyvin laatia erillinen opas, mutta laissa sellaiseen ohjeistaminen on tarpeetonta. Näin yksityiskohtainen ohjeistus ei myöskään vastaa lain taustalla olevaa ajatusta vähimmäisvaatimukseen perustuvasta laista tai perustelutekstien kuntien omista lähtökohdista tehtävää suunnitelmaa. Vastaavaa ohjeistusta ei ole ilmastolain kansallisissa suunnitelmissa.

Perustelutekstien mukaan kunnan ilmastosuunnitelman tavoitteet on tarkoitus saavuttaa lähtökohtaisesti kotimaisin keinoin. Tätä ei kuitenkaan perustella, mutta oletettavasti ohjeistuksen taustalla on epäselvät kompensatiomarkkinat. Kuntaliiton mielestä ei ilmastolaissa voida ohjeistaa kuntien ilmastosuunnitelmien toimenpiteistä. Päästökompensaatioiden ja hiilimarkkinoiden toimivuuteen liittyy vielä paljon kehitettävää, mutta jos tulevaisuudessa on laadukkaita ja esim. sertifioituja palveluja, niin niiden käyttöön myös kunnalla on oltava mahdollisuus. Ylipäätään ilmastomuutoksen hillinnän keinot kehittyvät jatkuvasti, joten muuttuvassa toimintaympäristössä on vältettävä turhaa, jäykistävää ohjeistusta. Tärkeää on, että keinot ovat vaikuttavia ja läpinäkyviä.

Perustelutekstien mukaan kunnan päästötavoitteen on katettava kunnan alueen kasvihuonekaasupäästöt. Kunnille tarjolla oleva Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä kuntakohtainen päästölaskentatyökalu on tarpeellinen palvelu, ja on erinomaista, että palvelun vakainaistamiseksi sille varataan erillinen rahoitus. Kunnissa on kuitenkin vakiintuneesti käytössä myös muita laskentatyökaluja, joten tämä on huomioitava myös päästötavoitteen ohjeistuksessa. Mikäli päästölaskentaa kehitetään ja ohjeistetaan velvoittavasti yhdenmukaisempaan muotoon, on vaikutuksia arvioitava paremmin, sillä kaikilla kunnilla ei ole käytettävissä samat toimenpiteet (esim. tuulivoima) ja laskentaperiaatteiden tulee olla reilut kaikille kunnille. Joissakin kunnissa on kehitetty omilla resursseilla paikallisesti yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa päästölaskentaa, kuin mitä kansallisesti pystytään laskemaan.

Lakiluonnoksen pykälässä 14 a kunta veloitetaan omassa tavoitteen asetannassaan huomioimaan 2 §:ssä asetetut kansalliset tavoitteet. Hallituksen esityksen mukaan kunnan ilmastosuunnitelma ei kuitenkaan olisi osa ilmastolaissa säädettävää ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää. Sen sijaan kunnan ilmastosuunnitelma olisi ilmastopolitiikan suunnitelmista erillinen suunnitelma ja se osaltaan täydentäisi ilmastolain suunnittelujärjestelmää. Kuntaliiton mielestä 14 a § esitetty velvoite 2 §:n huomioimisesta ei ole tarkoituksenmukainen ja on ylipäätään epäselvää, mitä tämä velvoite käytännössä tarkoittaa. Perustelutekstien mukaan kunnilla voi olla myös kunnianhimoisempia tai vähemmän kunnianhimoisia tavoitteita kansalliseen tavoitetasoon verrattuna. Laskennallisesti kunnan tavoitteita ei voida kansallisiin tavoitteisiin kytkeä mm. erilaisten päästölaskentojen takia. Perusteluissa viitataan lakiin perustuvien tavoitteiden ilmastopolitiikkaa vakauttavana ja

ennakoitavuutta lisäävänä tekijänä, joka eri toimijoiden olisi huomioitava. Ei ole tarpeellista muistuttaa kuntia tällaisesta asiasta lakipykälän kautta, mikäli velvoitteella ei ole muuta tehtävää.

Kuntaliitosta on hyvä, että esitys ei ohjaa kuntaa tiettyyn vertailuvuoteen. Kunnissa on jo käytössä erilaisia lähtötasovuosia. Kun kunta lähtee tekemään kokonaan uutta ilmastosuunnitelmaa, voi lähtötasona olla se vuosi, mistä ilmastosuunnitelmaa lähdetään toimeenpanemaan. Näin päästövähennystavoitteen asettaminen suhteessa suunnitelman toimenpiteisiin on yksinkertaista. Ei ole tarkoituksenmukaista lähteä takautuvasti analysoimaan, miten kunnan aiemmat toiminnot ja ominaisuudet - esim. erilaiset elinkeinorakenteen tai väestömäärän muutokset - ovat päästökehitykseen vaikuttaneet. Vaikka erilaiset lähtötasovuodet voivatkin aiheuttaa sekaannusta, on kunnan päästökehityksen seurannan pääasiallinen tavoite palvella kunnan omaa ilmastotyötä. Mikäli päästöseurannasta halutaan yhdenmukaisempaa, on sen vaikutuksista käytävä laajempi keskustelu sekä resurssoitava vaadittava työmäärä.

Vastaava 14 a § esitetty velvoite 2 §:n huomioimisesta asetetaan myös nieluille ja huomautetaan nielujen laskentoihin liittyvästä epävarmuudesta. Kuntaliitto ei pidä järkevänä, että kunta velvoitetaan huomioimaan kansalliset tavoitteet nielujen osalta. Kunnissa ei ole toistaiseksi yhdenmukaisia laskentoja nieluille, mutta on tärkeää, että mikäli kunnassa tunnistetaan mahdollisuudet tehdä nieluja kasvattavia toimenpiteitä, niin niitä on mahdollista tehdä ilman laajempia selvityksiä siitä, että mitä ne kansallisessa tavoitteenasetannassa tarkoittavat. Epäselvä tilanne saattaa aiheuttaa tilanteita, missä kunta jättää tekemättä nieluihin liittyviä toimenpiteitä. Epäselvä velvoite ei myöskään vastaa lain taustalla olevaa ajatusta vähimmäisvaatimukseen perustuvasta laista. Kunta- ja aluetason tietopohjaa hiilinieluista ja -varastoista on hyvä kehittää ja yhtenäistää. Tulevaisuudessa kuntakohtainen tieto voisi olla kaikkien avoimesti käytettävissä SYKE:n päästötietopalvelun kaltaisesti.

Kuten lakiesityksessäkin mainitaan, niin tarve ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen ja vaikutusten aiheuttamien riskien suunnitelmalliseen hallintaan on noussut koko ajan tärkeämmäksi. Lakiluonnos mahdollistaa sopeutumisen huomioimisen osana kunnan ilmastosuunnitelmaa, mikä on tärkeää ja kannatettavaa. Olisi ollut hyvä, että ilmastomuutokseen sopeutumista olisi tarkasteltu lähtökohtaisesti perusteellisemmin osana lain valmistelua. Aihe tulee korostumaan lähivuosina, ja kuten esityksessäkin todettiin, ilmastomuutoksen nopeus ja vaikutukset korostuvat pohjoisilla leveysasteilla, missä ilmasto on lämmennyt selvästi nopeammin kuin maapallolla keskimäärin. Etenkin sopeutumiseen liittyvää sääntelyn sekä erilaisiin vastuiden ja roolien selkeyttämisen tarvetta on nyt kun kunnista siirtyy hyvinvointialueille sopeutumisen kannalta keskeisiä tehtäviä. Ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyy jo nykyisellään kuntia koskevaa säätelyä, joten tilanne on hillintään nähden kuntien osalta erilainen. Esityksessä mainitun maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi keskeisiä ovat mm. kuntalaki, valmiuslaki sekä laki tulvariskien hallinnasta. On joka tapauksessa tarpeen selkeyttää sitä, miten nämä olemassa olevat säädökset, uudet hyvinvointialueet sekä uusi ilmastosuunnitelma sopeutumisen näkökulmasta linkittyvät.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Perusteluteksteissä mainitaan kunnille tarjolla oleva Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä kuntakohtainen päästölaskentatyökalu, joka - kuten aiemmin mainittu - on erittäin tarpeellinen palvelu. Koska kunnissa on jo vakiintuneesti käytössä muita laskentatyökaluja, on seurannan oltava mahdollista myös muilla työkaluilla.

Kuntien päästötiedoissa korostuu usein vertailu kuntien välillä, mikä kuitenkin on varsin haastavaa ja ehkä joskus turhaakin kuntien erilaisuudesta ja erilaisista lähtökohdista johtuen. Sen sijaan ilmastotyön vaikuttavuuden lisäämiseksi on kunnissa tarve ymmärtää paremmin, mihin kunta voi alueensa päästöihin vaikuttaa. Alueellisista päästötiedoista ei pysty päättelemään esimerkiksi kunnan omien hankintojen ja rakentamisen päästöjä, joihin kunnalla on suuremmat vaikutusmahdollisuudet kuin esim. kuntayhteisön muihin toimijoihin. Onkin tarve kehittää muita hillinnän ja sopeutumisen indikaattoreita, jotka antavat paremmin pohjaa eteenpäin katsovalle, vaikuttavalle ja resurssit merkittävimpiin toimenpiteisiin ohjaavalle tiedolla johtamiselle. Arviointi- ja mittaustarkkuuden tavoittelussa on kuitenkin pysyttävä kohtuullisuudessa. Vaikuttavuuden arviointi on tärkeää, mutta yksittäisten syväanalyysien sijaan olisi tuettava suuruusluokiltaan merkittävien toimenpiteiden tunnistamista.

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

Kuntaliitto vastustaa velvoitetta huomioida ilmastosuunnitelma kuntalaissa säädetyssä kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa. Velvoite on ristiriitainen kuntalain kanssa, sillä kuntalaki määrittää strategian ja toimintakertomuksen sisällön, eikä niiden edellytyksiä ole tarkoituksenmukaista ohjata muusta lainsäädännöstä. Lähtökohtaisesti kunta itse päättää kuntalain strategiapykälän (37 §) pohjalta strategian sisällön. Kuntastrategia tehdään yleensä jokaisen valtuustokauden alussa, jolloin konkreettisia tavoitteita ei vielä lyödä lukkoon. Kunnan ilmastosuunnitelma on taas konkreettinen suunnitelma tavoitteista, teoista ja seurannasta. Kunnan strategiat sisältävät jo nykyisellään mainintoja ilmastoasioista ja tulevat yhä enenevässä määrin todennäköisesti sisältämään. Lisäksi isommissa kunnissa on kuntastrategiaa toimeenpanevia kehitysohjelmia, joiden teema voi liittyä ilmastonmuutokseen, mutta jotka eivät ole kunnan ilmastotiekartta - eli kunnan ilmastosuunnitelma - vaan sitä täydentävä tai muutoin erillinen ohjelma. Ilmastolain perusteluihin voidaan lisätä mahdollisuus huomioida kuntastrategiassa ilmastotavoitteet, mutta siihen ei voida ilmastolailla velvoittaa.

Esityksen ehdotus kunnan ilmastosuunnitelman huomioimisesta kunnan toimintakertomuksessa on ristiriidassa lakiluonnoksen aiempien seuranta koskevien perusteluiden kanssa. Kuntaliiton mielestä kuntia ei tule velvoittaa hyödyntämään toimintakertomusta kuntien ilmastosuunnitelman seurantavälineenä. Toimintakertomuksessa voidaan kuitenkin kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaisesti huomioida kuvaus ympäristökysymyksistä ja sisällyttää maininta kunnan ilmastosuunnitelmasta.

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

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ilmastosuunnitelman laatiminen on mahdollista myös yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunnan pitää kuitenkin saada päättää kunnille määritettyjen tehtävien hoitamisen tavasta ja organisoinnista, joten yhteistyötä ei tule lain perusteluteksteissä rajata tai siihen ohjata.

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

-

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

Ehdotuksen 21 b §:n mukaan kuntien ilmastosuunnitelmia koskevasta muutoksenhausta kunnallisen viranomaisenpäätökseen säädetään kuntalaisia. Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että kaikilla kunnan jäsenillä on valitusoikeus suunnitelmasta tai sen muutoksesta. Kunnallisvalituksen valitusperusteista johtuen tulisikin 14 a §:n mukaisten ilmastosuunnitelman sisältövelvoitteiden olla yksiselitteiset. Mahdollista on, että muutosta ei aina haeta lainvastaisuuden perusteella vaan valitus on poliittinen. Hallinto-oikeusprosesseihin osallistuminen edellyttää kunnissa resursseja ja tämä tulisi huomioida esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

On tärkeää, että kuntien ilmastotyö etenee ja hyvä, että lainsäädännöllisestikin kuntien rooli tunnustetaan. Velvoite kuntien ilmastosuunnitelmasta on kuitenkin ilmastopolitiikan vaikuttavuuden kannalta varsin vaatimaton. Etenkin isommissa kunnissa tällainen suunnitelma jo on. Niinpä uutena veloitteena sen vaikutukset kohdistuvat etenkin pieniin kuntiin, missä hallinnollisen työn taakka on suhteessa isompi, eli kustannushyötysuhde jää huonoksi. Vaikka suunnitelmallisuus on tärkeää kuntien ilmastotyössä, tulisi ilmastopoliittisen ohjauksen painopisteen olla toimeenpanossa.

Muut huomiot

Ilmastolaki on aiemmin ollut luonteeltaan puitelaki, mutta tässä lakiesityksessä on se muuttumassa velvoittavaksi laiksi erityisesti kuntien osalta. Kuntaliitto edellyttää, kun kyse on uudesta tehtävästä kunnille, että veloitteen suhdetta kuntien itsehallintoon avataan perusteellisemmin. Lakiesityksessä on jonkin verran sisäänrakennettua ristiriitaa liittyen toisaalta kunnan mahdollisuuksiin tehdä ilmastosuunnitelma sen omista lähtökohdista käsin ja toisaalta ohjeistusta hyvin yksityiskohtaiseen suunnitteluun sekä linkitystä olemassa oleviin kunnan hallinnon käytäntöihin. On hyvä selkeyttää sitä, missä asioissa kunnilla on omaa liikkumavaraa ja perustella sitä, miksi joissain tapauksissa on tarve yksityiskohtaisempaan ohjaukseen.

Ilmastosuunnitelma on uusi lakisäätöinen velvoite kunnille, joten lähtökohtaisesti uudesta veloitteesta syntyneet kulut korvataan kunnille. Esityksen mukaan ympäristöministeriö voi myöntää kunnille valtionavustusta ilmastosuunnitelmaa varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Koska talousarviossa osoitetut määrärahat ovat harkinnanvaraisia, on tärkeää, että rahoitus on olemassa, kun laki astuu voimaan seuraavalla valtuustokaudella.

Nyt esitettävä rahoitus on suunnitelmien laatimiseen, eikä se kata esimerkiksi kokonaisuudessaan ilmastosuunnitelman seurannan ja raportoinnin kustannuksia. Käytännössä suunnitelman merkittävimmät kustannukset tulevat sen toimeenpanosta. Kuntaliitto korostaakin, että

lakisääteiseen suunnitelmaan perustuvilla toimenpiteillä pitää pystyä hakemaan ja saamaan ulkopuolista rahoitusta.

Uudet kuntien toimintaan vaikuttavat, ilmastolakia toteuttavat lakisääteiset tehtävät on rahoitettava täysimääräisesti jatkossakin. Ilmastosuunnitelmasta seuraa vaikutuksia kuntien hallintoon ja talouteen, jolloin lakiesitys on tarpeen käsitellä Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa (KUTHANEK).

Ylipäättään vihreän siirtymän kuntatalousvaikutuksia ja kuntien rahoituksen ohjausta olisi tarve tarkastella kokonaisvaltaisemmin. Toistaiseksi taloudelliset kannustimet kuntien siirtymässä hiilineutraaliin kiertotalousyhteiskuntaan ovat olleet pirstaloituneita, sillä hanke- ja investointitukea on haettava eri ministeriöiden alta. Suunnitelmallista ilmastotyötä tekevän kunnan haasteena on pirstaloituneen hallinnon lisäksi sen taloudellisen tuen ennakoimattomuus. Taloudelliset kannustimet eivät myöskään ole vastanneet kuntien toimien kokoluokkaa. Kokonaisuudessaan keskustelu siitä, miten ilmastotyö rahoitetaan, on käymättä, sillä keskustelu kohdistuu yleensä suoraan yksittäisiin politiikkatoimenpiteisiin ja niiden vaikutuksiin.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että ilmastopolitiikan useat eri ohjelmat, strategiat sekä eri hallinnan tasoilta tulevat aloitteet ovat luoneet monimutkaisen toimintaympäristön, mikä on uhka sen läpinäkyvyydelle ja vaikuttavuudelle. Kokonaisuuden hallinta, yhteisvaikutuksen tunnistaminen ja tehokkuuden varmistaminen on vaativaa. Onkin toivottavaa, että kansallisesta ilmastopolitiikasta pyrittäisiin luomaan kokonaiskuvaa ja selkeyttämään ohjausympäristöä, jotta esim. päällekkäisyydeltä vältyttäisiin. Ilmastopolitiikan eri instrumentit ja niiden vaikutukset kohtaavat kunnissa, missä konkretisoituvat esimerkiksi erilaiset yritysvaikutukset, ilmastotoimien reiluus tai maankäyttövaikutukset.

Jalonen Pauliina
Suomen Kuntaliitto ry