



Muistio

22.7.2022

VN/630/2022
VN/630/2022-TEM-15

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta.

Ilmastolakiin lisättäisiin uusi säännös, jolla säädettäisiin kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma ja suunnitelman vähimmäisvaatimukset. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että on tärkeää jättää kunnille liikkumatilaa suunnitelman sisältöä koskien. Kunnilla on erilaiset lähtökohdat ilmastosuunnitelmien valmisteluun. Syken selvityksen (Kunnan ilmastosuunnitelman toteuttamisvaihtoehdot ilmastolaissa, 2022) mukaan Suomessa alle 10 000 asukkaan kuntia on yhteensä 197, mutta niistä vain 17 kunnalla eli noin 9 %:lla on ilmastosuunnitelma. Täten suunnitelmavelvoite on etenkin pienille uutta työtä.

Uuden veloitteen tarkoituksena olisi tehostaa ja systematisoida kuntien ilmastotyötä. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jo nykyisellään kunnat tekevät merkittävää ilmastotyötä. Ilmastolain perusteluosion nykytilakuvauksessa (luku 2.2.) todetaan, että yksi kun-tien tehokkaimpia ilmastotyön muotoja ovat kunta-alan energiatehokkuussopimukset (KETS). Kuntasektorista noin 75 % asukasluvulla mitattuna (112 kuntaa ja 12 kuntayhtymää) on näiden vapaaehtoisten kuntasektorin energiatehokkuussopimusten piirissä. Kunta-alan energiatehokkuus-sopimus on osa laajempaa energiatehokkuussopimustoimintaa, joka on Suomen keskeisin politiikkatoimi energiatehokkuuden alueella. Energiatehokkuussopimukset ovat keskeisessä roolissa EU:n energiatehokkuusdirektiivin (EED) kansallisesti sitovan energiansäästövelvoitteen sekä myös muiden ko. direktiivin veloitteiden toimeenpanossa (<https://tem.fi/-/suomi-ylitti-selvasti-eu-n-vuoden-2020-energiatehokkuustavoitteet>). Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että ilmastolain mukaisen suunnitelmavelvoitteen tulisi tukea vapaaehtoisuuteen perustuvaa KETS-toimintaa eikä kunnille suunnattavan ilmastosuunnitelmia koskevan ohjeistuksen tulisi luoda ristiriitaa KETS-toiminnan kanssa. Olemassa olevat järjestelmät ovat tärkeitä lain 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta jo siksi että ilmastosuunnitelmien ilmastovaikutukset olisivat välillisiä ja syntyisivät suunnitelmien toimeenpanosta.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä edelleen kiinnittää tarkempaa huomiota sääntelyn selkeyteen. Selkeyttämisen tarve koskee niin pykäliä kuin muita osia hallituksen esityksestä. Pykäliden osalta tulisi riittävän selkeästi käydä ilmi mitä kunnilta suunnitelmassa vaaditaan. Erityisesti tulisi selkeyttää miten esityksen 2 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa tarkoitettujen tavoitteiden tulisi ottaa huomioon kunnan suunnitelmassa. Esityksestä jää epäselväksi, kuinka kunta suunnitelmassaan huomioi edellä mainittujen kohtien tavoitteiden saavuttamisen ja mikä näiden suhde on kunnan suunnitelman päästövähennyksen asettamiseen. Jatkovalmistelussa tulee myös kiinnittää huomiota esityksen perusteluihin ja selkeyttää sääntelystä johtuvia vaatimuksia ja muita vapaaehtoisuuden pohjalta tehtävien toimien suhdetta. Esityksessä selostetaan pitkälti asioita, jotka kunnat voivat vapaaehtoisuuden pohjalta tehdä, vaikka esityksessä tulisi keskittyä kuvailemaan ehdotettua sääntelyä ja näiden vaikutusta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Esityksessä ehdotetaan, että suunnitelmassa olisi oltava tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Seurantatiedot koskisivat sekä tavoitteiden että ilmastotoimien toteutumista. Myös suunnitelman seurannan osalta työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että kunnalle jätetään riittävästi liikkumatilaa seurannan järjestämiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että kunnalla vaihtoehtoisesti olisi mahdollisuus laatia suunnitelma myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Laissa edellytetään, että mahdollisen kuntien yhteisen suunnitelmaan olisi sisällytettävä kuntakohtaiset tavoitteet ja toimet. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että laki mahdollistaisi kunnille yhteistyön suunnitelman laatimisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että pienimpien, alle 6000 asukkaan kuntia koskevien velvoitteiden vaikutuksia tulisi jatkotyössä edelleen arvioida. Puolessa Suomen kunnista on alle 6000 asukasta, mutta vain kymmenellä näin pienellä kunnalla on Syken selvityksen mukaan ilmastosuunnitelma. Jatkotyössä tulisi muun muassa selvittää pienimmille kunnille kevyempää suunnitelmaa ja onko velvoite kuntakohtaisiin tavoitteisiin ja toimiin tehokkain tapa edistää lain tavoitteita pienimpien kuntien kohdalla. Pienillä kunnilla on ohuet resurssit ilmastosuunnitelmien tekoon ja esimerkiksi maatalousvaltaiseen elinkeinorakenteeseen tai vilkkaaseen kauttakulkuliikenteeseen vaikutusmahdollisuudet ovat rajatut.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin. Esityksen mukaan säännös edistäisi oikeusturvan toteutumista ilmastopolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa ja lisäisi lain selkeyttä valtioneuvoston päätöksiin liittyvän muutoksenhaun osalta. Muutosta valtioneuvoston päätöksiin haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Esitysehdoituksessa säädettäisiin siitä, kenellä olisi valitusoikeus ilmastolaissa tarkoitettua valtioneuvoston päätöksestä. Valitusoikeus olisi muun muassa sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastomuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta muutoksenhakua koskevaksi säännökseksi selkeämpänä kuin ilmastolain uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa ehdotettu sääntely. Hallituksen esitystä tulisi kuitenkin täydentää esimerkein siitä missä tilanteissa valitusoikeuden käyttö voisi olla mahdollista ja kenen toimesta. Esityksen vaikutus arvioinnissa todetaan, että uudistuksen vaikutuksia ei voida arvioida ja esimerkiksi mahdollista valitusten määrää ei pystytä arvioimaan. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin katsoo, että laajemmalle yleisölle tulisi selkeyttää mitä ehdotettu valitusoikeus käytännössä tarkoittaa huolimatta siitä, että kattavaa analyysia mahdollisista tilanteista, jolloin valitus lain soveltamisalaan kuuluvasta suunnitelmasta olisi mahdollinen. Esityksessä on lyhyesti kuvattu mahdollisen menettelyyn liittyvää muutoksenhakuoikeutta siten, että kyseessä voisi olla esimerkiksi puute suunnitelmien valmistelua koskevissa vaatimuksissa. Mahdollista aineellista oikeudenvastaisuutta ei ole kuvattu mitenkään.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että taloudellisten vaikutusten osalta esitystä on tarpeen täsmentää. Velvoite kuntien ilmastosuunnitelmista voi luoda markkinoita tietäntyyppisille yrityksille, kuten ympäristöalan asiantuntijapalveluita tarjoaville konsulttiyrityksille. Mahdolliset liiketoimintamahdollisuudet syntyvät kuitenkin viranomaisveloitteen myötä, jolloin verorasituksen kasvu välillisesti samalla heikentää muita yrityksiä. Kokonaisuutena esityksen yritysvaikutukset lienevätkin näin ollen varsin vähäisiä.

Esityksen ilmastovaikutukset jäävät epäselviksi. Kuntien uuden veloitteen osalta tulisi pystyä perustelevaan, miten esitys edistää ilmastolain tavoitteiden saavuttamista. Osaksi vaikutusarvioissa kuvataan nykyistä vapaaehtoisuuden perusteella tehtävien toimien vaikutusta ja esityksessä jää epäselväksi mitä lisäarvoa sääntely tuo nykyiseen järjestelmään. Esityksen vaikutusten arvioinnin tarkentaminen liittyy myös sääntelyjärjestykseen ja siihen, miten kuntien itsehallintoa koskevat vaatimukset on huomioitu suhteessa ympäristöperusoikeuteen. Esitystä tulisi täydentää niillä seikoilla, jotka ilmentävät tarvetta puuttua kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien vapaaehtoisuuden pohjalta tehtävän ilmastotyöhön. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan sääntelyn tarve tulisi perustua sen myötä saatavaan ilmastomuutoksen hillintään liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen. Esityksessä tulee edelleen tarkentaa, miten nyt ehdotettu sääntely käytännössä lisää päästöjen vähentämistä, verrattuna nykyiseen vapaaehtoisuuteen pohjaavaan järjestelmään.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Euroopan unionissa on käynnissä neuvottelut energiatehokkuusdirektiivin uudelleen laidinnasta. Neuvotteluissa pöydällä olevan esityksen mukaan kunnille esitetään veloitetta huomioida energiatehokkuustoimenpiteet niiden laatiessa energia- ja ilmastosuunnitelmiaan. Neuvottelujen ollessa kesken, on ennen aikaista arvioida energiatehokkuusdirektiivin päivityksen suhdetta ilmastolain kuntasuunnitelmaveloitteeseen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että kun energiatehokkuusdirektiivi astuu voimaan, toimenpanovaiheessa tarkastellaan mahdollisen EU-tason veloitteen suhdetta ilmastolakiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että osa esityksessä kuvatuista suunnitelmaan liittyvistä toimista eivät suoraan liity ehdotettuun sääntelyyn vaan ovat kuntien vapaaehtoisuuden pohjalta harkittavia toimia. Jatkotyössä voisi harkita näiden seikkojen kuvaamista esimerkiksi ohjeistuksessa eikä hallituksen esityksessä, jossa tulisi pyrkiä kuvaamaan lainsäädäntöä ja sen vaikutuksia. Mahdollisen ohjeistuksen laatimisessa tulisi ottaa huomioon nykyiset järjestelmät kuten edellä kuvatut kuntien energiatehokkuussopimukset ja tehdä yhteistyötä näitä hoitavien viranomaisten kanssa.

14 a § 5 mom. tarvetta tai sisältöä ei ole kuvattu esityksessä. Ehdotetun 5 mom. mukaan kunnat voivat huomioida muut tarpeelliseksi katsomansa seikat suunnitelmaa laadittaessa. Sääntelyssä tulee pyrkiä selkeyteen ja tarkkarajaisuuteen. Ilman ehdotettua momenttia kunnat voivat huomioida suunnitelmassaan muita asioita kuin ehdotetut vähimmäisvaatimukset. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo ehdotetun momentin tarpeettomaksi.

erityisasiantuntija

Katja Tuokko

teollisuusneuvos

Pekka Grönlund

Liitteet

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi

VN/630/2022-TEM-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: