


Lausunto

1.8.2022

VN/630/2022

VN/630/2022-VM-19

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmastolakia. Ilmastolain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan kuntia. Kunnille säädettäisiin velvoite laatia ilmastosuunnitelma, joka kunnan tulisi päivittää vähintään kerran valtuustokaudessa. Kunnan tulisi suunnitelmassa asettaa päästövähennystavoite sekä toimet, joilla päästöjä vähennetään kunnassa. Samoin kunnan olisi seurattava suunnitelman toteutumista.

Lisäksi ilmastolakia ehdotetaan täydennettäväksi muutoksenhakusääntelyn osalta. Valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin. Muutosta valtioneuvoston päätöksiin haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Valtuustokausittain laadittava tai päivitettävä ilmastosuunnitelma on kannatettava esitys ja mahdollistaa myös sen, että suunnitelma on kytkettävissä tarkoituksenmukaisesti myös kunnan muuhun suunnitteluun.

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

Ilmastosuunnitelman sisältövelvoitteiden pääkohdat vastaavat yleisesti sitä mitä kuntien ilmastosuunnitelmissa on totuttu huomioimaan: päästövähennystavoite, toimenpiteet päästövähennystavoitteeseen pääsemiseksi, päästökehitys ja päästökehityksen seuranta. Päästövähennystavoitteen osalta on todettu, että se koskisi koko kunnan alueen päästöjä (pl. teollisuus ja raskas läpikulkuliikenne). Tämäkin on totuttu esitystapa kuntien nykyisissä suunnitelmissa, vaikkakin kuntakonsernien suorat vaikutusmahdollisuudet koko kunnan alueen päästöihin ovatkin rajalliset.

On huomioitava, että kuntien epäsuorien päästövähennystoimenpiteiden vaikutusten todentaminen on erityisen vaikeaa, eikä kunnilta tule odottaa liian yksityiskohtaista päästökehityksen ja toimenpiteidensä tulosten arviointia oman konsernin ulkopuolisten päästölähteiden osalta.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Kunnan ilmastosuunnitelmaa koskevasta seurannasta esitysluonnoksessa todetaan, että kunnan tulee seurata tavoitteiden etenemistä ja toimenpiteitä, mutta kunta voi seurata suunnitelmansa toteutumista valitsemillaan keinoilla. Tämä on kannatettava lähtökohta seurannalle.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

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

Valtiovarainministeriö ei katso tarpeelliseksi säätää kunnan ilmastosuunnitelman huomioimisesta kuntastrategiassa. Kunta voi oman toimintansa suunnittelun kannalta valita parhaat keinot linkittää kunnan eri suunnitteluprosessit yhteen, eikä velvoittavaa säännöstä tässä yhteydessä tarvita.

Kuntastrategiasta on säädetty kuntalaissa, joka on kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskeva yleislaki. Kuntastrategiaa koskevan säännöksen katsotaan olevan nykyiseltä sisällöltään tarpeeksi laaja, jättäen kuitenkin kunnille mahdollisuuden tehdä itsehallintonsa nojalla valintoja siitä, mitä strategiaan kirjataan. Useat kunnat ovat nostaneet ilmastoasiat kuntastrategiaansa ilman velvoittavaa sääntelyäkin.

Toimintakertomusta koskeva viittaus on kannatettava. Kirjanpitolain mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä tiedot siitä, miten kirjanpitovelvollinen huolehtii ympäristöasioista.

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

Mahdollisuus laatia ilmastosuunnitelma kuntien yhteistyönä on kannatettava.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen sivuilla 11-12 kuvataan alueiden ilmastotyötä. Perusteluissa todetaan, että useimmat Manner-Suomen maakunnista ovat tehneet alueellisen ilmastosuunnitelman. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan pohdita sitä, mikä olisi maakuntien ilmastosuunnitelmien suhde kuntien laatimiin suunnitelmiin etenkin siinä yhteydessä, että kunnat tekisivät ilmastosuunnitelman useamman kunnan yhteistyönä. Valtiovarainministeriö katsoo, että suunnitelmien suhdetta ja roolia tulisi selkeyttää.

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ilmastolain mukaisia valtioneuvoston päätöksiä eli laissa mainittuja suunnitelmia koskevaa muutoksenhakua selkeytettäisiin lisäämällä erillinen muutoksenhakua koskeva uusi 21 b §. Valtiovarainministeriö pitää sinänsä ymmärrettävänä, että valitusoikeutta koskevaa oikeustilaa halutaan selkeyttää. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole perusteltu sitä, minkä vuoksi on tarpeen säätää muusta ympäristölainsäädännöstä poikkeava muutoksenhakuoikeus.

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua muutoksenhakuoikeutta ongelmallisena. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota erityisesti pykälän 2 momentin 1, 2 ja 5 kohtiin. Esitysluonnoksen pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan valitusoikeus olisi ”sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastomuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea”. Vastaavaa ilmaisua, erityisellä tavalla, on käytetty muissakin kohdissa kyseisessä pykälässä. Tämä on ongelmallista siksi, ettei erityisyys käytännössä voi tarkoittaa jokaisessa kohdassa tai jokaisessa tapauksessa samaa asiaa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole kyetty selkeästi yksilöimään, missä konkreettisissa tapauksissa tämä erityisyys tulisi kyseeseen, vaan määritelmä jää hyvin tulkinnanvaraiseksi. Tämä tulkinnanvaraisuus kuormittaisi viime kädessä korkeinta hallinto-oikeutta.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa valitusoikeus olisi niillä rekisteröidyillä yhdistyksillä, joita ”... ilmastomuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea...”. Tässäkään tapauksessa ei ole yksityiskohtaisissa perusteluissa riittävällä tavalla selvennetty, mitä erityisyys voisi tarkoittaa.

Saman muutoksenhakua koskevan pykälän 2 momentin 5 kohdassa valitusoikeus annettaisiin myös valtakunnalliselle valtion viranomaiselle, joka käytännössä tarkoittaisi esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Valtiovarainministeriö pitää erikoisena sellaista ratkaisua, jossa valtionhallinnon alainen virasto ryhtyisi valittamaan valtioneuvoston päätöksestä. Valtiovarainministeriö katsoo, että hallinnon omien viranomaisten näkemykset on voitava ottaa huomioon suunnitelmia valmisteltaessa riittävällä tavalla kuulemisten ja muun virkavalmistelun yhteydessä, jottei erillinen valitusoikeus olisi enää tarpeen.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Edellä mainitun muutoksenhaun tarkoituksena ei ole oikeudenkäytön kohtuuton kuormittaminen. Valtiovarainministeriö toteaa riskinä olevan, että perusteettoman laaja ja tulkinnanvarainen valitusoikeus saattaa johtaa ajoittain korkeimman hallinto-oikeuden kohtuuttomaan kuormitukseen, mikä voisi aiheuttaa myös muiden valitusprosessien viivästymistä. Esitysluonnoksessa pidetään todennäköisenä, että valitusten määrä jäisi melko vähäiseksi, mutta on epäselvää, mihin näkemys

perustuu. Käytännössä luonnoksessa ei ole pohdittu ehdotuksen resurssivaikutuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden lisäresursseihin ei tältä osin ole varauduttu.

Luonnoksessa todetaan lisäksi, että kehysriihessä 2022 olisi tehty ratkaisu, jonka mukaan ilmastolain muuttamiseen kohdennettaisiin 3 miljoonaa euroa määrärahaa. Valtiovarainministeriö toteaa, että ilmaisu ei vastaa täysin kehysriihen linjauksia. Mainittuun 3 miljoonan euron kokonaisuuteen sisältyi ilmastolain ohella Suomen ympäristökeskuksen tutkimusprofessorin vakanssin edellyttämät määrärahat. Valtiovarainministeriö toteaa, että lopullista esitystä on tarpeen täsmentää tältä osin vastaamaan talousarvioesitykseen sisältyvää määrärahaesitystä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että avustuspäämäärärahajen tarkoituksenmukaista kohdentamista on seurattava.

Muut huomiot

Ilmastolakia koskevassa esityksessä on tarkoitus antaa kuntien ilmastosuunnitelmille vähimmäisvaatimukset. Lain tavoitteena on vauhdittaa ilmastotyötä erityisesti sellaisissa kunnissa, joissa ilmastotyö ei ole vielä käynnistynyt tai edennyt pitkälle. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että esityksen sisältö on kyseiseen tavoitteeseen ja tarkoitukseen nähden turhan yksityiskohtaista.

Kunnat, jotka eivät vielä ole käynnistäneet ilmastotyötä ovat pääosin pieniä kuntia, joilla ei ole käytettävissä asiantuntijaresursseja ilmastokysymyksiin. Vaikka laissa on mahdollistettu kuntien yhteisten suunnitelmien laadinta ja työhön on mahdollista saada avustusta ja näin ollen hankkia ulkopuolista asiantuntemusta, niin perustyö ilmastosuunnitelman toimeenpanossa on kuitenkin tehtävä kunnassa.

Esitys tulee käsitellä kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa. Lisäksi valtiovarainministeriö muistuttaa, että esitys on käsiteltävä myös raha-asiainvaliokunnassa ennen yleisistunnon käsittelyä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu YM Ympäristöministeriö
YM YSO Ilmastoyksikkö, Outi Kumpuvaara

Tiedoksi VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa
VM KAO Kuntapolitiikka- toimintatavat- ja toimeenpanoyksikkö, Lotta Mattsson

VN/630/2022-VM-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: