



Ympäristöministeriö

Viite: Lausuntopyyntö 8.6.2022

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta VN/630/2022

Hankkeen kuvaus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmastolakia. Ilmastolakiin lisättäisiin säännökset kunnan ilmastosuunnitelmasta sekä ilmastolain mukaisesta muutoksenhausta.

Ilmastolain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan kuntia. Kunnille säädettäisiin velvoite laatia ilmastosuunnitelma, joka kunnan tulisi päivittää vähintään kerran valtuustokaudessa. Suunnitelman hyväksyisi valtuusto. Kunnan tulisi suunnitelmassa asettaa päästövähennystavoite sekä toimet, joilla päästöjä vähennetään kunnassa. Samoin kunnan olisi seurattava suunnitelman toteutumista. Suunnitelman voisi laatia myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Kunta voisi asettaa myös sopeutumiseen ja nieluihin liittyviä tavoitteita ja toimia. Esityksen tavoitteena on edistää ilmastolain tavoitteiden toteutumista ja vahvistaa kuntien ilmastotyötä. Samoin tavoitteena on muutoksenhakusääntelyn myötä edistää oikeusturvan toteutumista. Esityksessä ehdotettu sääntely täydentäisi ilmastolain kokonaisuudistusta. Esityksen keskeinen tavoite on vauhdittaa ilmastotyötä sellaisissa kunnissa, joissa se ei vielä ole käynnistynyt tai edennyt pitkälle. Esitysehdotuksessa otettaisiin huomioon eri vaiheissa olevat kunnat säätämällä kunnan ilmastosuunnitelman vähimmäisvaatimuksista. Tavoitteena on, että kunnat voisivat toteuttaa ilmastotoimiaan omista lähtökohdistaan ja painottaa suunnitelmassaan kyseiselle kunnalle keskeisiä asioita.

Ilmastolakia ehdotetaan täydennettäväksi myös muutoksenhakusääntelyn osalta. Valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin. Muutosta valtioneuvoston päätöksiin haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Esitysehdotuksessa säädettäisiin siitä, kenellä olisi valitusoikeus ilmastolaissa tarkoitettusta valtioneuvoston päätöksestä. Valitusoikeus olisi muun muassa sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastomuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea. Osana muutoksenhakusääntelykokonaisuutta ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston päätökset tulisi antaa tiedoksi julkisella kuulutuksella.

Esityksessä tarkoitettujen kunnan ilmastosuunnitelmien osalta muutoksenhausta säädettäisiin kuntalaissa (410/2015). Se tarkoittaisi, että kuntalain mukaisesti asianosainen ja kunnan jäsen voisi hakea muutosta valtuuston tekemään kunnan ilmastosuunnitelmaa koskevaan päätökseen kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Uuden muutoksenhakua koskevan sääntelyn myötä esityksen tavoitteena on edistää oikeusturvan toteutumista ilmastolain alalla sekä vähentää oikeusepävarmuutta. Esityksellä määritettäisiin, millä tahoilla on valitusoikeus ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä. Nimenomaisen muutoksenhakua koskevan säännöksen tavoitteena on lisätä lain selkeyttä valtioneuvoston päätöksiin liittyvän muutoksenhaun osalta sekä parantaa vaikutusmahdollisuuksia ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Muutoksenhakusääntelyn myötä tavoitteena on myös osaltaan lähentää ilmastolakia suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön.

Lisäksi lakiin tehtäisiin joitakin teknisluonteisia täsmennyksiä. Niiden tarkoituksena on selventää tietyissä säännöksissä sitä, milloin laissa viitataan valtakunnallisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin ja milloin kyse on kunnan ilmastosuunnitelmasta.

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Ilmastosuunnitelman laatiminen tai päivittäminen kerran valtuustokaudessa on sopiva aikaväli. Valmistelussa olisi kuitenkin vielä hyvä pohtia millä keinoin kuntia voitaisiin kannustaa yli valtuustokauden kattaviin, päivitettäviin suunnitelmiin

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

Laissa olisi hyvä ottaa kantaa siihen, voiko ilmastosuunnitelma olla hajautettuna eri suunnitelmiin, esimerkiksi eri toimialojen lakisääteisiin suunnitelmiin, jolloin kokonaisuus ilmenisi päätavoitetasolla esimerkiksi kuntastrategiassa ja toimeenpano toimintasuunnitelmassa.

Tuulivoimakompensaatioiden huomioiminen ei nyt sisälly ilmastosuunnitelman vaadittavaan sisältöön. Tuulivoiman hyväksi lukemisesta kunnan HINKU-päästövähennystavoitteissa ei päättäjillä tai valmistelijoilla kuitenkaan ole riittävästi tietämystä, joten laissa olisi hyvä kannustaa tavoitteiden ja toimenpiteiden asettamiseen myös tältä osin, osana kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen opasta. Lisäksi oppaassa voisi olla vinkkejä kunnan metsien ja soiden hoidosta tukemaan ilmastotavoitteita ja huomioiden monimuotoisuus.

Kuntien ohjaaminen kunnianhimoisiin tavoitteisiin on kannatettavaa. Kunnianhimoa esimerkiksi suhteessa valtakunnallisiin tavoitteisiin on kuitenkin vaikea pienissä kunnissa mitata ja siten arvioida, onko asetetut tavoitteet riittävän kunnianhimoisia ja toisaalta sitä, onko kunnalla perusteita asettaa vähemmän kunnianhimoisia tavoitteita. Tämän arviointia varten olisi hyvä tuottaa päättäjien, valmistelijoiden ja kuntalaisten käyttöön selkeää oheistietoa, esimerkiksi mikä olisi ko. kunnan laskennallinen osuus kansallisista tavoitteista ja arvio, kuinka hyvät mahdollisuudet kunnalla on, huomioiden elinkeinorakenne ja kauttakulkuliikenne, vaikuttaa tavoitteisiin.

Minimisisällön asettaminen ilmastosuunnitelmalle antaa joustavuutta ja mahdollistaa kuntien erilaiset tavoitteet ja kuntakohtaiset ratkaisut käytännön toteutuksessa yksityiskohtaisempaa sisällön sääntelyä paremmin. Käytännössä tämä voi kuitenkin latistaa kunnianhimoa suunnitelmissa, varsinkin jos suunnitelmien tultua lakisääteiseksi, EU- tai muu hankerahoitus poissulkeutuu tai vaikeutuu. Lain valmistelussa olisikin syytä selvittää, vaikuttaako tämä muihin rahoituksiin ja mikäli vaikuttaa, kehittää valtiontukea suunnitelmien laatimiselle siten, että tukea saa enemmän mitä kattavampi (esim. eri ryhmien osallistaminen ja eri sektoreiden huomioiminen, sopeutuminen) ja kunnianhimoisempi suunnitelma on.

Joka tapauksessa EU-rahoitus kuntien ilmastohankkeille on varmistettava jatkossakin, vaikka hankesuunnitelma sisältäisi kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen/päivittämisen. Usein on tarkoituksenmukaista sisällyttää samaan hankkeeseen sekä suunnitelman laatiminen/päivittäminen että sen toteutuksen tukeminen ja esimerkiksi yritysten ja kuntalaisten osallistaminen ja neuvonta ja yritysten vihreän siirtymän ja kädenjalkiajattelun tukeminen. Valtionosuus ei oletettavasti missään tapauksessa voi kattaa sen laajuisia suunnitelmia ja niiden toteutusta tukevia toimia, kuin mitä näillä useamman vuoden kestoisilla hankkeilla on saatu aikaan. Käytännössä valtionosuudella tulisi voida kattaa näistä laajoista ja kunnianhimoisista hankkeista kunnalle aiheutuva omavastuuosuus.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Kunnan ilmastosuunnitelman toteutumisen seurantaan varten tulisi kehittää kansallinen, vapaaehtoinen sähköinen työkalu, josta saisi kuntakohtaisia havainnollisia tilannekuvia ja seurantaindikaattoreita. Tätä tarkoitusta palvelee jo SYKE:n ylläpitämä päästötietokanta. Sitä voisi laajentaa muilla keskeisillä ehdotuksilla indikaattoreiksi. Lisäksi kaikki olennaiset, indikaattoreiksi sopivat tiedot (esim. kunnan alueen metsien hiilivarasto ja hiilensidonta, kiertotalous liiketoiminnan tunnusluvut, autokanta, kotitalouksien ja vapaa-ajan asuntojen lämmitysmuoto, aurinkosähkö, jäteilastot jne) jotka on saatavissa kansallisista tietolähteistä, esim. tilastokeskukselta, energiavirastolta, Lukelta ja metsäkeskukselta, tulisi tuottaa työkaluun/verkkosovuille kuntakohtaisesti automaattisesti ja maksuttomaksi. Näistä kunta voisi valita omalle kuntakohtaiselle ”työpöydälle” kunnalle sopivat seurannan luvut sekä lisätä omia seurantatietoja.

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

Koska valtuusto hyväksyisi ilmastosuunnitelman, on perusteltua, että suunnitelma on otettava huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettussa kuntastrategiassa sekä 115 §:ssä tarkoitettussa toimintakertomuksessa.

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

Mahdollisuus laatia ilmastosuunnitelma yhdessä alueen muiden kuntien kanssa on kannatettavaa. Laissa olisi syytä ottaa kantaa siihen, voiko kuntien yhteisen suunnitelman kuntakohtaiset tarkemmat tavoitteet ja toimet olla kuntien kuntastrategioissa ja toimialakohtaisissa tai muissa suunnitelmissa, päätavoitteiden ja kuntien yhteisten toimenpiteiden käydessä ilmi yhteisestä suunnitelmasta.

Maakunnan liiton rooli yhteen sovittavana tahona on erittäin kannatettava avaus. Tähän rooliin on syytä lisätä lainvalmistelun tausta-aineistonkin mukaan toivottu rooli kuntien työtä tukevana ja kuntia neuvovana tahona. Maakunnan liitto voi maakunnallisena toimijana tuoda kuntatason työhön myös muiden maakunnallisten toimijoiden, kuten ELY-keskuksen, korkeakoulujen, ammatillisten oppilaitosten ja tutkimusorganisaatioiden, maakunnallisten metsä-, teollisuus, matkailu- sekä muiden elinkeinotoimijoiden sekä järjestötoimijoiden sekä uusien sote-maakuntien tietotaidon ja roolin mukaan. Maakunnan liitto voi myös kanavoida kansainvälisen yhteistyön kautta hyviä ilmastotyön käytänteitä ja toimintatapoja, uusia avauksia ja liiketoimintamalleja ilmastotyössä kuntatasolle.

Maakuntaliiton yhteen sovittava, neuvova ja kuntien työtä tukeva rooli tuo vaikuttavuutta kuntien ja koko maakunnan ilmastotyöhön ja mahdollistaa paljon laajemmin esimerkiksi hiilinielukysymysten ja sopeutumistoimien huomioimisen sekä elinkeinoelämän vihreän siirtymän toteuttamisen. Vaikka tämä rooli tulisi, kuten lakiehdotuksesta käy ilmi, pohjautua vapaaehtoisuuteen, tulisi käytössä olla keinoja, joilla sekä kuntia että maakuntien liittoja tähän kannustetaan. Tästä syystä maakunnille tulisi olla oma tukimuoto tämän roolin toteuttamiseen kuntakohtaisten suunnitelmien ja suunnitelmasisältöjen kattamiseen tarkoitettun valtionosuuden lisäksi ja sen kanssa yhdessä käytettäväksi.

Maakuntaliiton yhteen sovittavan roolin lisäksi ja sen vuoksi ilmastotyön johto ja kuntakentän aktivointi tulee olla maakuntaliitoilla. Näin saadaan parhaiten kuntakenttä ja kuntalaiset sitoutumaan ilmastotyöhön. Lisäksi maakuntaliittojen laatimat maakuntakaava, maakuntaohjelma ja -suunnitelma, liikennejärjestelmätyö, merialuesuunnittelu sekä erilaisten hankkeiden rahoittaminen ovat keskeisiä ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevia asiakokonaisuuksia, jotka puoltavat tätä roolia.

Ilmastotyötä tulee resursoida niin liitoille kuin ELY-keskuksillekin nykyistä enemmän. ELY:n rooliksi näemme ennen kaikkea laajan asiantuntemuksen ja sitä kautta erilaisten toimenpide-ehdotusten ja niiden vaikuttavuuden arvioinnin tuomisen kunta- ja maakuntatason ilmastotyöhön sekä osaltaan myös yrityskentän aktivoinnin.

Valtionavustuksen määrässä on huomioitava lainsäädännön tausta-aineistossakin esiin noussut suunnitelmien resursointitarve: Suurissa ja keski suurissa kunnissa ilmastosuunnitelman teko oli vaatinut tyypillisesti 7-12 henkilötyökuukautta (htkk), pienissä 1-6 htkk:ta. Lisäksi tulisi pohtia, voiko valtionavustuksen porrastuksella tai muulla kannusteella ohjata kuntia sisällöltään laajempiin ja tavoitteiltaan kunnianhimoisempiin suunnitelmiin. Valtionavustuksen tulisi myös kannustaa yhteistyöhön: tätä tukee esityksemme siitä että maakuntien liitot saisivat erillisen avustuksen johtavaa, koordinoivaa ja yhteen sovittavaa rooliin. Resursoinnissa tulee myös ottaa huomioon Lapin pitkät etäisyydet ja harva asutus, mikä tekee ilmastotyöstä ja myös sen suunnittelusta, muuta maata haasteellisempaa.

Kunnan lisäksi valtionavustusta kunnan ilmastosuunnitelman laatimiseen tulisi voida hakea kuntayhtymä tai maakuntaliitto kunnan puolesta, mikäli kunta on tämän tehtävän siirtänyt ko. taholle. Näin vältetään kuormittamasta pieniä kuntia tuen hakubyrokratialta. Tämä on erityisen tärkeää Lapissa, missä kunnat ovat pieniä.

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

Maakunnan liiton valitusoikeus on tarkoituksenmukainen sen vastatessa muun muassa maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta ja aluekehittämistehtävästä.

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

Muutoksenhakuoikeus kuntalaisille sekä Saamelaiskäräjille ja Kolttien kyläkokouksille lisää vaikuttamisen mahdollisuutta ja lisää ymmärrystä suunnitelmien vaikutusten oikeudenmukaisuuden tarkasteluun. Se kuitenkin lisää vääjäämättä kuntien työtaakkaa vastineiden laatimisessa. Tämä on huomioitava resursoitaessa ilmastosuunnitelmien laatimista.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Ilmastosuunnitelman laadinta ja seuranta vaativat uudenlaista osaamista kunnissa, minkä vuoksi hallituksen esityksessä mainittu opas ja esimerkkisuunnitelma ovat tarpeellisia työkaluja kuntien ilmastosuunnitelmien toteuttamiseksi. Näiden lisäksi kuntien viranhaltijoiden ja työntekijöiden sekä luottamushenkilöiden osaamisen vahvistamiseen tulee kiinnittää huomiota ja järjestää tarvittavia koulutuksia, jotka mahdollistavat laadukkaan ja kustannustehokkaan ilmastotyön kunnissa.

Muut huomiot

Lopuksi Lapin liitto haluaa huomauttaa, että lausuntoaajan sijoittuminen keskelle kesää on kunnille, kuntayhtymille ja maakuntien liitoille kohtuuton, koska lausuntoajassa ei ole otettu huomioon kunnallisen virallisen päätöksenteon aikatauluja lomakauden aikana.

LAPIN LIITTO



Mika Riipi
maakuntajohtaja



Paula Qvick
suunnittelujohtaja