

HE 239/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

Ympäristövaliokunta 10.11.2022



Suomen ilmastopaneeli

Ari Ekroos, Markku Ollikainen, Jyri Seppälä, tiedesihteeri Marianne Leino

<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+239/2022>

Säännökset kunnan ilmastosuunnitelmasta ja ilmastolain mukaisesta muutoksenhausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ilmastolakiin lisättäväksi säännökset kunnan ilmastosuunnitelmasta sekä ilmastolain mukaisesta muutoksenhausta. Tavoitteena on edistää ilmastolain tavoitteiden toteutumista ja vahvistaa kuntien ilmastotyötä sekä edistää oikeusturvan toteutumista. Esityksessä ehdotettu sääntely täydentäisi ilmastolain kokonaisuudistusta.

Ilmastopaneeli on lausunut HE-luonnoksesta lausuntopalvelussa (https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/09/Asiantuntijalausunto_VN_630_2022_luonnos-hallituksen-esitykseksi-laiksi-ilmastolain-muuttamisesta.pdf) ja nostaa tässä lausunnossa relevantit ja pääkohdat aiemmasta lausunnostaan.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

Muutoksenhaun ja kuntien ilmastosuunnitelmien sisällyttäminen ilmastolakiin on tervetullut ja tarpeellinen uudistus.

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Aikavälinä ehdotuksen mukainen kerran valtuustokaudessa tehtävä/päivitettävä ilmastosuunnitelma on tarkoituksen mukainen. Muotoilu voisi kuulua: "Kunnan on laadittava ilmastosuunnitelma kerran kunnanvaltuuston toimikaudessa".

Lakiteknisesti voisi olla selkeämpää, että 1 momentissa olisi vain laatimista koskeva velvollisuus ja 2 momentissa säädettäisiin suunnitelman sisällöstä.

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

Keskeisin puute nyt esitetyssä lakimuutoksessa koskien kuntien ilmastosuunnitelmia, on sopeutumisen jättäminen ulos ilmastosuunnitelman lakisääteisestä sisällöstä. Ilmastopaneeli näkee, että kuntien ilmastosuunnitelmien olisi syytä kattaa myös sopeutuminen. Kuten lakimuutosesityksen vaikutustenarviossa todetaan, kunnilla on merkittävä rooli sopeutumistoimien edistämässä, ja sopeutumisen sisällyttäminen kuntien ilmastosuunnitelmiin tekisi sopeutumistoimista helpommin seurattavia. Myös SYKE suositti selvityksessään ilmastomuutoksen sopeutumistoimenpiteiden sisällyttämistä ilmastosuunnitelmaan. Ilmastopaneelin sopeutumisraportti (Gregow ym. 2021) osoitti, että paikallisella ja alueellisella tasolla sopeutumis suunnittelun ja –raportoinnin edistäminen on tärkeää. Nyt ilmastolaissa olisi mahdollisuus systematisoida tätä työtä kunnallistasolla, ja tuoda ilmastomuutokseen sopeutuminen hillinnän rinnalle suunnitelmien sisältövaatimuksiin. Myös lausuntokierroksella tälle osoitettiin paljon tukea, ja useassa lausunnossa nähtiin puutteena, että ilmastomuutokseen sopeutumisen huomioiminen suunnitelmassa perustuisi vapaaehtoisuuteen. Tätä taustaa vasten on erikoista, että ministeriö ei HE-valmistelussaan muuttanut luonnosta velvoittavampaan suuntaan.

Lisäksi Ilmastopaneeli ehdottaa, että laissa voitaisiin päästövähennystavoitteiden osalta suosittaa yhteneväisiä lähtötaso- ja tavoitevuosia. Kuntien ilmastosuunnitelmista saatava tieto olisi tällöin helpommin vertailtavissa ja yleisestettävissä sekä tiedon saavutettavuus paranisi.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Säännökset ilmastosuunnitelman seurannasta ovat varsin yleisiä. Kuntia tulisi ohjata ehdotettua selkeämmin toteuttamaan systemaattista seuranta ja siihen nojautuvaa ilmastotoimien kehittämistä. Kunnan toimintakertomus olisi tarkoituksenmukainen, konkreettinen väline suunnitelman ja ilmastotyön seurantaan.

Hyvä kehitys on, että SYKE:lle säädetään lain mukaan velvollisuus toimia kuntien päästötietojen ylläpitäjänä. Tämä edesauttaa kuntien päästökehityksen seurannan tarkentumista, kehittymistä ja vertailukelpoisuutta edelleen.

Lakitekstiä voitaisiin vielä selkiyttää joitakin muotoiluja tarkentamalla. Sisältövaatimukset voitaisiin ilmaista niin, että todettaisiin, että "suunnitelmaan on sisällytettävä" tai "suunnitelman tulee sisältää". Olisi selkeämpää, jos "jos-lauseet" olisivat omana momenttinaan nykyisen 2 momentin jälkeen. Esimerkiksi näin: "Jos kunta asettaa suunnitelmassa:

- 1) poistumatavoitteita tai nieluja koskevia toimia, on sen otettava huomioon 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa esitetty tavoite;
- 2) ilmastomuutokseen sopeutumista kokevia tavoitteita tai toimia, on sen otettava huomioon 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa esitetty tavoite."

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

Yleisesti muutoksenhakua koskevien säännösten sisällyttäminen ilmastolakiin on tarpeellista ja perusteltua. Erityisesti tämä koskee ehdotettua erityistä valitusoikeussäännöstä.

Kuten Ilmastopaneeli on aiemmin huomauttanut (https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/09/VN-14302-2019_-ilmastolaki_lausunto.pdf), on epä johdonmukaista, että ilmastolaki, ja näin ollen myöskään muutoksenhakusäädös, ei kata koko ilmastopolitiikan kokonaisuutta. Ilmasto- ja energias strategia ei ole osa ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää, vaikka päästökaupan päästöt ovat mukana tavoitteissa. Näin ollen muutoksenhaku ei myöskään ulotu parantamaan kansalaisten oikeusturvaa tältä osalta.

On merkillä pantavaa, että ilmastolain 16 §:n mukaisessa tilanteessa, jossa valtioneuvosto ei päättäisi lisätoimista, ei ilmastolakiin sisältyisi oikeussuojakeinoja. Jos valtioneuvosto tekisi esimerkiksi ilmastovuosikertomuksesta muutoksenhakukelpoisen päätöksen ennen sen antamista eduskunnalle, jossa se toteaisi lisätoimien tarpeettomuuden, tilanne olisi toinen.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Kuntien ilmastosuunnitelmia koskevalla esityksellä saavutettaneen se positiivinen vaikutus, että jokaisessa kunnassa aletaan kiinnittää huomiota kunnan alueen päästöihin. Sisältö- ja seurantavaatimusten osalta esitys kuitenkin tarkoittaa käytännössä nykytilan jatkamista niille kunnille, joissa ilmastosuunnitelmia jo tehdään. Näiden kuntien osalta esitys ei varsinaisesti kannusta kehittämään toimintaa.

Esityksen vaikutusarviossa olisi tullut arvioida sitä, millaisia mahdollisia seurauksia on sillä, että kunnat eivät sisällytä ilmastosuunnitelmiinsa sopeutumista. Esimerkiksi sopeutumisen tarpeiden sivuuttaminen kaavoituksessa tai haavoittuvien kuntalaisten, kuten vanhusten ja sairaiden, altistuminen helleaalloille, ovat teemoja, joissa tarvitaan jo varsin akuutisti kuntien aktiivisia toimia. Kuten SYKE:n selvitys osoittaa, kunnat ovat tähän asti ilmastosuunnitelmissaan keskittyneet hillinnän toimien hahmottamiseen, ja sopeutumisen suunnittelu on jäänyt vähemmälle. Kuten esityksen vaikutustenarviossa todetaan, sopeutumistoimien huomioon ottaminen kuntien ilmastosuunnittelussa vaikuttaisi yhdyskuntien ilmastokestävyyteen.

Muut huomiot

Hallituksen esityksessä todetaan, että lain tehokkaan toimeenpanon tueksi olisi tarkoituksenmukaista valmistella kunnille opas kunnan ilmastosuunnitelman valmistelusta. Tämä on kannatettava ajatus, mutta kuten jo edellä toimme esiin, tämän lisäksi voisi olla syytä harkita velvoittavampaa ohjeistusta sisältövaatimuksiin liittyen, esimerkiksi asetuksen muodossa, jonka avulla voitaisiin säätää tarkemmin esimerkiksi yhteneväisistä lähtötaso- ja tavoitevuosista.

Esityksen perusteluissa todetaan, että tarkoitus on, että kunnat saavuttavat tavoitteensa kansallisin toimin. Päästökompensaatioiden käyttöä kunnallisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ei kuitenkaan esityksessä käsitellä. Tämä on asia, joka vaatii selvityksiä jatkossa.