

Ympäristöministeriö
Lausuntopalvelu.fi

Lieksan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

HE-luonnoksessa esitetty kerran valtuustokaudessa tapahtuva kunnan uuden ilmastosuunnitelman laatiminen tai olemassa olevan suunnitelman päivittäminen on kunnille luonnollinen aikaväli linkittyen kerran valtuustokaudessa tapahtuvaan kuntastrategian päivittämiseen. Pääpaino kunnan ilmastosuunnitelman laatimisessa ja päivittämisessä tulee kuitenkin olla itse ilmastotoimissa, ei laajan tietopohjan rakentamisessa ja sen sisällyttämisessä suunnitelmaan. EU:n ja valtion omissa suunnitelmissa kuntien vastuulle annetut ilmastotoimet pitäisi lisäksi tuoda selkeämmin kuntien tietoon, jotta nämä toimet tulisi paremmin ja mahdollisuuksien mukaan huomioitua myös kuntien ilmastosuunnitelmissa.

Siirtymäsäännöksessä ehdotettu ensimmäisen kunnan ilmastosuunnitelman laatiminen lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen valtuustokauden aikana (2025–2029) huomioi hyvin ne kunnat, joissa esityksessä esitetty kunnan ilmastosuunnitelma on jo laadittu. Siirtymäsäännös ei toisaalta sulje pois mahdollisuutta aloittaa suunnitelman laatiminen jo kuluvan valtuustokauden (2021–2025) aikana ja mahdollistaa myös valtionavustusten kohdentumisen lain voimaantulon alussa niihin kuntiin, joissa ilmastosuunnitelmaa ei vielä ole.

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

Esitetyt vähimmäisvaatimukset kunnan ilmastosuunnitelman sisällöksi ovat pääpiirteissään hyvät ja antavat kunnille mahdollisuuden rakentaa ilmastosuunnitelmaansa omista lähtökohdistaan käsin. Lain perusteluissa kunnan ilmastosuunnitelman sisältöä ohjataan kuitenkin liian tarkasti, mikä ei ole tarkoituksenmukaista ja on toisaalta myös ristiriidassa muualla HE-luonnoksessa esille tuotujen perustelujen kanssa kuntien omasta päätäntävällästä suunnitelman sisällön ja sen toimeenpanon suhteen. Lieksan kaupunki korostaa sitä, että kunnat täytyy voida omista lähtökohdistaan päättää ilmastosuunnitelman keskeisistä sisällöistä sekä laatimisen ja seurannan tavoista. Kunnat ovat hyvin erilaisia ja ilmastotoimien vaikuttavuus saavutetaan parhaiten alueen erityispiirteet huomioiden. Kuntien elinkeinorakenteiden erot vaikuttavat merkittävästi ilmastotavoitteisiin. Itärajan läheisyydessä olevilla kunnilla ei ole juurikaan mahdollisuutta edistää tuulivoiman rakentamista. Tämä johtuu puolustusvoimien maanpuolustuksen turvaamiseen liittyvistä kielteisistä kannoista, jotka käytännössä estävät tuulivoiman rakentamisen. Toisaalta tavoitteiden saavuttaminen harvaan

asutuilla alueilla, joissa joukkoliikennettä ei juurikaan ole, voi olla liikennepäästöjen osalta haasteellista.

HE-luonnoksessa linjataan myös, että kuntien asettamat ilmastotavoitteet on tarkoitus saavuttaa lähtökohtaisesti kotimaisin keinoin. Useat kunnat ovat jo nyt asettaneet kunnianhimoisia ilmastotavoitteita ja hallituksen esityksen toteutuessa näiden tavoitteiden asettaminen koskisi kaikkia kuntia Suomessa. Kunnianhimoiset tavoitteet edellyttävät ensisijaisesti riittäviä resursseja, mutta myös mahdollisuutta hyödyntää uusia ratkaisuja sekä kompensoida jäljellä olevat kasvihuonekaasupäästöt. Uusien ratkaisujen käyttöönotossa, kompensaatioiden toteuttamisessa ja siten myös lain perusteluissa ei pitäisi sulkea pois mahdollisuutta myös kotimaan rajojen ulkopuolelle ulottuville ilmastotoimille.

HE-luonnoksessa esitettyjen vähimmäisvaatimusten myötä kuntaa ei veloitettaisi huomioimaan nieluja tai ilmastomuutokseen sopeutumista omassa ilmastosuunnitelmassaan. Jos kunta kuitenkin päätyisi huomioimaan edellä mainitut seikat, tulisi tavoitteiden vastata kansallisia tavoitteita. Tätä perustellaan muun muassa johdonmukaisen sopeutumispolitiikan toteutumisella Suomessa. Jos esimerkiksi nieluihin liittyvät tavoitteet eroavat kansallisesti määritellyistä, tulisi kunnalle lain perusteluiden mukaan velvoite perustella asetettu kunnan oma tavoite kunnan ilmastosuunnitelmassa.

Edellä oleva on ristiriitaista ja kyseenalaista. Ilmastomuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen näkökulmasta on tärkeää, että ilmastotoimia tehdään. Siksi olisi kannatettavaa, että sekä sopeutumiseen että nielujen kasvattamiseen liittyvät toimet tunnistettaisiin osana lain vähimmäisvaatimuksia, mutta kuitenkin kuntien omista lähtökohdista käsin niin, (1) ettei kuntien asettamia tavoitteita peilattaisi kansallisiin tavoitteisiin erillisine perustelutarpeineen (2) eikä lain perusteluissa tarkasti ohjattaisi näihin liittyviä sisältövaatimuksia. Tämä on tärkeää myös siksi, että kunnille ollaan asettamassa tosiasiallisesti sellaisia välittömiä ja välillisiä sisältö- ja toteutusvaatimuksia, jotka voivat johtaa merkittäviin negatiivisiin talousvaikutuksiin kunnille. Näihin vaikutuksiin valtio ei tosiasiallisesti osoita riittävää kompensoivaa tukea, jos lakiluonnos hyväksytään nyt lausunnolla olevassa muodossa.

On ensiarvoisen tärkeää, että kunnille varataan tukea ja resursseja ilmastosuunnitelman laatimiseen, toimien edistämiseen ja toimeenpanoon sekä toteutumisen seurantaan.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Suunnitelman seurannasta annettava velvoite on ongelmallinen, jos tavoite on tehdä seurannasta sellainen, että siitä tulisi raportoida erikseen jonnekin. Parhaalta toteuttamistavalta vaikuttaisi se, että seuranta kytkeytyisi tilinpäätökseen, jossa suunnitelman toteuttamisesta raportoitaisiin kunkin kunnan valitsemalla tavalla osana normaalia tilinpäätösprosessia. Seurannan ja raportoinnin tulee kytkeytyä osaksi muuta kunnan vuosisuunnittelua. Näin se ei merkittävästi lisäisi sellaista kunnissa tehtävää työtä, johon valtio ei

tosiasiallisesti osoita vastaavaa lisäresurssia. Raportointivelvoitteen tulisi olla mahdollisimman kevyt ja väljästi muotoiltu, että se mahdollistaa kullekin kunnalle sopivat toteutukset monimuotoisessa kuntakentässä.

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

Kuntalaissa velvoitetaan kunnat laatimaan kuntastrategia. Strategiassa päätetään kunnan pitkän aikavälin toiminnan ja talouden tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon: 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen; 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen; 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet; 4) omistajapolitiikka; 5) henkilöstöpolitiikka; 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet; 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen.

Koska, kuten lausunnolla olevassa lakiesityksessä todetaan, ilmastonmuutos on merkittävä ympäristöön vaikuttava megatrendi, se huomioidaan kuntastrategian valmistelun yhteydessä osana toimintaympäristöanalyysiä. Kuntalain sisältö on riittävä pohja ilmastonmuutoksen huomioimiseen osana kuntastrategian laatimista. Lieksan kaupunki katsoo, ettei kuntastrategian sisällöstä ei tule määrätä missään muussa laissa kuntalain lisäksi. Ilmastolaki ei voi olla poikkeus tässä asiassa.

Kunnan toimintakertomuksesta säädetään kuntalain 115 §:ssä muun muassa seuraavaa: ”Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.” Edellä olevaan viitaten Lieksan kaupunki katsoo, ettei ilmastolainsäädännössä tule velvoittaa kuntia huomioimaan ja raportoimaan ilmastosuunnitelman toteutumisesta toimintakertomuksessa. Kuntalain sisältö on riittävä toimintakertomuksen sisällön määrittelyyn eikä siihen liittyvää sisältövelvoitetta ja -määrittelyä tule laajentaa muihin lakeihin. Toisaalta kuten hallituksen esityksessä todetaan kuntien olisi saatava itse määrätä mahdollisimman vapaasti, miten ne seurannan ja raportoinnin toteuttavat.

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

Lieksan kaupunki pitää tärkeänä sitä, että kunnat voivat halutessaan laatia ilmastosuunnitelman yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Tämä on erityisen tärkeää pienten kuntien näkökulmasta, että kuntien yhteisiä resursseja voidaan hyödyntää suunnitelman tekemisessä. Jokaisen kunnan

täytyy voida kuitenkin itse päättää siitä, miten se ilmastosuunnitelman haluaa laatia.

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

Lieksan kaupunki pitää kannatettavana ajatusta, että valtioneuvoston päätöksiin ilmastolain soveltamisalalla tulee mahdollisuus hakea muutosta. Muutoksenhaun sisältöön ja toteuttamistapaan Lieksan kaupungilla ei ole huomautettavaa.

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

Lakiluonnoksessa esitetään, että kunnan ilmastosuunnitelmaa koskisi kuntalain 135 §, ja ilmastosuunnitelmaa koskevasta valtuuston päätöksestä voisi tehdä kunnallisvalituksen kuntalain 137 §:n mukaisesti se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Lieksan kaupungin mielestä kuntalain mukainen muutoksenhakumenettely on perusteltu, koska kyseessä tulee olemaan valtuustotason päätös. Kuntalain mukaisesta valtuuston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta ei tule poiketa.

Eesityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Lieksan kaupunki painottaa, että kuntien ilmastosuunnitelmien laatimiseen ja ilmastotoimien toteuttamiseen tulee varata riittävästi kansallisia resursseja. Lähtökohtaisesti uudesta suunnitteluvaiheesta syntyneet kulut tulee korvata kunnille. On tärkeää, että rahoitus on olemassa, kun laki astuu voimaan seuraavalla valtuustokaudella. Lain vaikutusten arvioinnissa esitetty valtionavustuksen käyttäminen, jonka määrä on arvioitu olevan 40 000 – 50 000 euroa/kunta ja jonka myöntämisen esitetään olevan määrärahasidonnaista, ei ole tarkoituksenmukainen. Lain taloudelliset vaikutukset kuntiin tulee arvioida realistisesti siten, että ne sisältävät kaikki lain velvoitteista tulevat kustannukset (suunnitelman laatiminen, raportointi ja seuranta, tietotekniset valmiudet, kunnalle tosiasiallisesti tulevat toteuttamisvaatimukset ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi). Valtionavustuksen myöntäminen ei voi olla määrärahasidonnaista ja sen tulee kattaa kaikki tosiasialliset kustannukset, koska lailla suunnitellaan annettavan kunnille uusi tehtävä. Uuden lainsäädännön kautta myös tosiasiallisesti ohjataan velvoittavasti kuntia ilmastonmuutoksen hillitsemistoimenpiteissä, joiden negatiiviset talousvaikutukset voivat olla huomattavat. Kunnille määritelty avustus on edellä olevaan viitaten selkeästi alimitoitettu.

Lain ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät vaikutukset on arvioitu ylioptimisesti. Merkittävä osa kunnista, kuten Lieksan kaupunkikin, on jo toteuttanut huomattavia ilmastonmuutoksen hillintään vaikuttavia toimenpiteitä. Ilmastosuunnitelman tekemiseen velvoittamisella ei todennäköisesti saavuteta niin merkittäviä vaikutuksia kuin lain vaikutusten

arvioinnissa esitetään. Uuden veloitteen sijasta merkittävämpi vaikuttavuus olisi veloitteen toteuttamiseen käytetyn resurssin hyödyntäminen kannustimena uusien ilmastotoimenpiteiden tekemiselle.

Muut huomiot

Kuntien mahdollisuudet toteuttaa ilmastonmuutokseen liittyviä toimenpiteitä ovat hyvin erilaiset. Tästä hyvänä esimerkkinä on tuulivoiman rakentaminen. Länsi-Suomessa tuulivoiman rakentamisen hankkeet edistyvät ja niiden avulla kuntien alueilla pystytään vaikuttamaan merkittävästi energiantuotannossa hiilidioksidipäästöjä alentavasti. Itä-Suomen rajakunnissa olisi tuulivoimatuotannolle erittäin hyvin soveltuvia alueita, joita ei kuitenkaan tosiasiallisesti voida hyödyntää maanpuolustukseen liittyvien syiden takia. Toinen esimerkki liittyy joukkoliikenteeseen. Harvaan asutuilla ja pitkien etäisyyksien kunnissa ei ole enää juurikaan joukkoliikennettä, johon liikenteen päästöjen alentamisessa voitaisiin tukeutua toisin kuin tiheään asutuilla kaupunkiseuduilla. Valtion rahoituksen ja tuen väheneminen edelleen supistaa vielä olemassa olevaa joukkoliikennettä harvaan asutuilla alueilla, mikä johtaa yksityisautoilun lisääntymiseen ja sitä kautta toimii tällä hetkellä hiilidioksidipäästöjä kasvattavasti. Näin itse asiassa valtio omilla toimenpiteillään toimii ristiriitaisesti ajamiensa ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Alueelliset erot tulee ottaa hallituksen esitystä paremmin huomioon lain valmistelussa. Valtion toimijoiden vaikutus voi olla jopa merkittäväällä tavalla kielteinen ilmastosuunnitelmien tavoitteiden toteuttamisen kannalta suuressa osassa kunnista, mikä olisi myös hyvä tiedostaa lain valmistelussa.

Määräaika lausunnon antamiselle on kunnille, kuntayhtymille ja maakuntien liitoille kohtuuton. Lausuntoajassa ei ole otettu huomioon kuntien virallisen päätöksenteon aikatauluja lomakauden aikana. Lausuntoja ei ole ehditty kunnissa valmistelemaan ennen juhannusta pidettäviin kunnanhallituksien kokouksiin ja yleisimmin kunnissa ensimmäiset kokoukset lomakauden jälkeen ovat elokuussa määräajan umpeuduttua. Jatkossa ympäristöministeriönkin lausuntoaikojen tulee noudattaa hyvän hallinnon ja aidon kuulemisen periaatteita. Kyseisen kaltaisella toteutuksella ja aikataulutuksella kuntiin muodostuu käsitys, ettei niitä tosiasiallisesti haluta aidosti kuulla valmistelussa olevan lainsäädännön valmistelussa, eikä kuntien antamilla lausunnoilla arvioida olevan tosiasiallista merkitystä lainsäädännön muodostamiseen.