Laura Saikku, Erikoistutkija

7.11.2022

SYKE/2022/2062

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö 24.10.2022

Asiantuntijalausuntopyyntö; HE 239/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

Ilmastosuunnitelman laatiminen tai päivittäminen vähintään kerran valtuustokaudessa varmistaa, että jokainen valtuusto saa ajantasaista tietoa kunnan alueen kasvihuonekaasupäästöistä ja niiden kehityksestä, kunnan suunnittelemista ja toteuttamista ilmastotoimista sekä pääsee ottamaan kantaa ja vaikuttamaan suunnitelmien sisältöön. Tämä menettely vahvistaa samalla päättäjien tietopohjaa ilmastotyöstä ja sitoutumista ilmastosuunnitelman toteuttamiseen.

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

SYKE pitää ehdotettuja ilmastosuunnitelmien sisällön vähimmäisvaatimuksia ilmastonmuutoksen hillinnän osalta riittävinä ja perusteltuina. Tiedot päästökehityksestä luovat pohjan ilmastosuunnitelmille ja koko suunnittelujärjestelmälle ja kuntien on oltava niistä tietoisia suunnitelmia laatiessaan. Näin ollen päästötietojärjestelmän ylläpidon ja tietojen maksuttoman saatavuuden varmistaminen ovat välttämättömiä tukitoimenpiteitä. Päästövähennystavoite ohjaa kuntia arvioimaan suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia ja riittävyyttä asetettuun tavoitteeseen nähden. On järkevää, että kunnat voivat itse päättää päästövähennystavoitteen tason, koska kuntien mahdollisuudet vähentää päästöjään vaihtelevat voimakkaasti kunnan ominaisuuksien mukaan ja jollekin kunnalle realistinen päästövähennystaso voi olla toiselle kunnalle mahdoton saavuttaa. Ehdotuksen perusteluissa on hyvin kirjattu, että kunnan tulee ottaa päästövähennystavoitetta asettaessaan huomioon ilmastolaissa mainitut kansalliset päästövähennystavoitteet ja että kunnan tulisi kirjata suunnitelmaan perustelut, jos kansallisista tavoitteista poiketaan.

Ehdotuksessa kunnan asettaman päästövähennystavoitteen tulisi kattaa kaikki kunnan alueelta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt päästökauppaan kuuluvia erillisvoimalaitoksia ja teollisuuslaitoksia sekä raskasta kauttakulkuliikennettä lukuun ottamatta. Raskaaseen liikenteeseen kuuluu paketti-, kuorma-, ja linja-autot ja SYKE esittää, että tämä täsmennys lisätään mukaan esitykseen. Syke ehdottaa myös, että selvyyden vuoksi käytetään yhtä termiä kuvaamaan kauttakulkuliikennettä, esimerkiksi vaihtamalla esityksessä esiintyvät termit läpiajoliikenne ja läpikulkuliikenne kauttakulkuliikenteeseen. Kaiken kaikkiaan esityksen päästörajaus vastaisi Suomen ympäristökeskuksen Hinku-laskentamenetelmää ilman tuulivoimakompensaatiota tai muita laskennallisia hyvityksiä. Ehdotuksessa mainitaan, että päästötavoitteen osalta kunnan maatalousvaltaisuus tai vilkas kauttakulkuliikenne voi olla syy poiketa kansallisista tavoitteista. SYKE huomauttaa, että kauttakulkuliikenne on kuitenkin rajattu jo Hinku-laskentasääntöjen mukaisissa päästöissä tarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi on myös muita sektoreita, esimerkiksi työkoneet, joissa voi olla vaikeahkoa saavuttaa päästövähenemiä. Esimerkit voivat ohjata suunnitelmien tekemistä siten, että ko. sektorit sivuutetaan. SYKE ehdottaa, että esimerkit jätetään ehdotuksesta pois. Päästölaskennan kuvaus ja rajaus tulee joka tapauksessa tuoda selkeästi esiin ohjeissa.

Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa tuodaan esiin, että kunta voisi asettaa itse päästötavoitteen vertailuvuoden. Tämä on perusteltua, koska kuntien tämänhetkisissä suunnitelmissa päästökehityksen vertailuvuodet vaihtelevat. Ilmastolain kansallisissa tavoitteissa vertailuvuosi on 1990, minkä on myös monen ison kaupungin vertailuvuosi. Vuosi 2005 on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 (jäljempänä taakanjakoasetus) mukainen vertailuvuosi. Toisaalta monet kunnat kuuluvat Hinku-verkostoon ja näillä kunnilla päästöjen arvioinnin lähtövuotena on 2007. Suomen ympäristökeskuksen päästölaskentajärjestelmästä löytyy aikasarja vuodesta 2005 lähtien sekä vuoden 2022 loppuun mennessä myös vuosi 1990. On perusteltua, että vertailuvuosi löytyy päästölaskentajärjestelmästä, jolloin kuntien tavoitteet voidaan yhtenäistää suhteessa tiettyyn valittuun vertailuvuoteen. Tilanne voi aiheuttaa sekaannusta tavoitteiden asettamisessa kunnissa ja vaatii tarkempaa ohjeistusta. Suomen ympäristökeskus esittää, että vertailuvuodeksi asetetaan vuosi 1990 tai joku vuosi vuodesta 2005 eteenpäin.

Useat kunnat ovat sisällyttäneet päästövähennystavoitteisiinsa kompensaatioiden tai hyvitysmenettelyjen käytön. Näillä tarkoitetaan kuntien toiminnassa sitä, että kunta voi vähentää omia päästöjä käyttämällä muiden tekemiä päästövähennyksiä tai nielunlisäyksiä. Selkeyden vuoksi Suomen ympäristökeskus esittää, että kuntien tulisi ilmastosuunnitelmissaan esittää päästövähennystavoite ja siinä eritellä, mikä osuus siitä on tarkoitus saavuttaa päästökompensaatiotoimilla tai muulla laskennallisella hyvityksellä.

Kompensoinnin ja muiden laskennallisten hyvitysten yhtenäisen käsittelyn varmistamiseksi asiasta olisi luku Suomen ympäristökeskuksen laskentaohjeissa, jossa varmistetaan, että kompensaatio tai muu laskennallinen hyvitys on Pariisin sopimuksen ehtojen mukainen. Tällä menettelyllä varmistettaisiin myös, että laki ei johtaisi uuteen hallinnolliseen päätöskierrokseen niissä kunnissa, jotka ovat vähennystavoitteensa asettaneet Hinku-laskentasääntöjen mukaisesti.

Kunnille on annettu 14a §:n 2. momentin mukaan mahdollisuus huomioida myös poistumatavoitteita tai nieluja koskevia toimia. Suomen ympäristökeskus esittää, että lakiin tulee lisätä selvyyden vuoksi, että tallaisten tavoitteiden pitäisi olla ilmastosuunnitelman toimeenpanon lähtötilanteeseen nähden nieluja ja/poistumia kasvattavia.

Suomen ympäristökeskus näkee hyvänä, että lakiesityksessä on kohta, jossa kunnan olisi ilmastosuunnitelmaan sisältyvää päästövähennystavoitetta asettaessaan otettava huomioon ilmastolain hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035, nielujen vahvistamisen tavoite sekä ilmastolaissa asetetut päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050.

Kunnille on lain 14a §:n 2. momentin mukaan annettu mahdollisuus ulottaa suunnitelmansa koskemaan myös ilmastonmuutokseen sopeutumista. Tällainen mahdollisuus on luonnollisesti ollut olemassa jo ilman lainsäädännön tukea. Tämän takia Suomen ympäristökeskus esittää, että ilmastolaissa olisi perusteltua säätää, että kaikkien kuntien tulisi kirjata suunnitelmaan tärkeimmät sopeutumistarpeet. Näin ollen tulisi lisätä pykälän 1. momenttiin kohta nykyisen kohdan 3 ”tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa” jälkeen uusi kohta X ”tiedot kunnan tärkeimmistä sopeutumistarpeista.” KOKOSOPU-tutkimushankkeen tulosten mukaan monet kunnista ovat jo tarkastelleet sopeutumistarpeita, mutta on myös kuntia, joissa asiaan ei ole kiinnitetty mitään huomiota. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen tulee nousemaan monelle kunnalle akuutiksi asiaksi, ja sopeutumistarpeiden huomioon ottamattomuus vaikeuttaa myös alueellista sopeutumisen suunnittelua ja alueellisia riskinarviointeja. Ehdotettu velvoite ei muodostuisi kohtuuttomaksi rasitteeksi, vaan tukisi kuntien tehtäviä esimerkiksi kaavoituksessa. Se motivoisi myös kuntia asettamaan kunnianhimoisia hillintätavoitteita ja edesauttaisi johdonmukaisen sopeutumispolitiikan toteutumista Suomessa.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

Toteutumisen seuranta varmistaa, että viranhaltijat ja päätöksentekijät saavat tietoa kunnan tekemisen päätösten toimeenpanon etenemisestä ja onnistumisesta ja antaa mahdollisuuden puuttua seurannassa esille tulleisiin ongelmiin.

Seurantavelvoitteen myötä kertyvä tieto toimenpiteistä tarjoaa myös mahdollisuuden kuntalaisille ja muille kiinnostuneille seurata kunnan ilmastotyön etenemistä. Seurantavelvoitteen myötä kertyvä tieto toimenpiteistä tarjoaa myös mahdollisuuden kuntalaisille ja muille kiinnostuneille seurata kunnan ilmastotyön etenemistä. Edellä olevan ehdotuksen mukaisesti seuranta koskisi myös sopeutumistoimien edistymisen seurantaa.

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

Velvoite ottaa ilmastosuunnitelma huomioon kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa on erittäin tärkeää suunnitelman toteutumisen varmistamisen kannalta, koska kuntastrategia ohjaa kaikkea kunnan tärkeintä päätöksentekoa, suunnittelua ja kehittämistä. Sekä kuntastrategia että ilmastosuunnitelma tulee päivittää vähintään kerran valtuustokaudessa, joten niiden valmistelua on mahdollista tehdä yhtäaikaisesti, mikä helpottaa niiden yhteensovittamista. Velvoite ottaa ilmastosuunnitelma huomioon myös toimintakertomuksessa varmistaa, että ilmastosuunnitelmien toteutumisen seurannassa kertyvät tiedot tulevat raportoiduiksi ja ovat avoimesti kuntalaisten ja kaikkien kiinnostuneiden saatavilla.

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

Monet olemassa olevista kuntien ilmastosuunnitelmista on laadittu useamman kunnan yhteistyönä, josta erityisesti pienet kunnat ovat hyötyneet. Käytännössä kaikki pienimpien kuntien nykyiset ilmastosuunnitelmat ovat syntyneet ylikunnallisen yhteistyön tuloksina, ja yhteistyö muiden kuntien kanssa tai suunnitelman laatiminen ostopalveluna voivat olla pienimpien kuntien ainoat mahdollisuudet laatia suunnitelma. Lakiehdotuksen kirjaus on järkevä, koska se selkeästi kannustaa yhteistyöhön, mikä tehostaa julkisten resurssien käyttöä ja syventää samalla kuntien välistä ilmastoyhteistyötä.

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

SYKE pitää muutoksenhaun lisäämistä perusteltuna.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

SYKEn näkemyksen mukaan lakiehdotuksen vaikutukset on arvioitu riittävän kattavasti. Arviointiin sisältyy paljon epävarmuuksia, mutta ne on otettu arvioinnissa huomioon. Kuntien ilmastosuunnitelmien vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin ovat välillisiä ja riippuvat voimakkaasti suunnitelluista toimenpiteistä ja niiden toteumista, joten niiden tarkka arviointi on käytännössä mahdotonta. Suoria vaikutuksia kohdistuu lähinnä viranomaisten tehtäviin ja julkiseen talouteen, mutta nämä vaikutukset ovat vähäisiä ja kohtuullisia verrattuna potentiaalisiin päästövähennyksiin ja muihin ilmastotyötä edistäviin vaikutuksiin, joita kuntien ilmastosuunnitelmilla voidaan saavuttaa. Velvoite laatia ilmastosuunnitelmat lisää todennäköisesti konsulttipalvelujen kysyntää ja luo siten alalle kasvua ja työpaikkoja. Kuntalaisiin ja muihin yrityksiin kohdistuu lähinnä välillisiä vaikutuksia, jotka myös riippuvat suunnitelluista toimenpiteistä. Parhaimmillaan ilmastosuunnitelmat toteutuessaan parantavat kuntalaisten ja yritysten mahdollisuuksiin toimia ilmaston kannalta kestävästi. Kuntien, asukkaiden ja elinkeinoelämän tuotteiden ja palvelujen kysynnässä tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa joidenkin yritysten liiketoimintaan negatiivisesti, mutta toisaalta voivat lisätä kysyntää muissa yrityksissä.

Päästölaskennasta

SYKE pitää lain toimeenpanoa tarkentavia päästölaskenta- ja suunnitteluohjeistuksia erittäin tärkeinä. Kuten edellä on esitetty, tulisi erikseen kirjata lain 14a § toiseen momenttiin SYKEn tehtäväksi laatia ja ylläpitää laskentaohjeet.

SYKE pitää ehdotusta 50 000 euron määrärahan myöntämisestä riittävänä SYKElle esitetyn päästötietojärjestelmän ylläpitotehtävän hoitamiseen. Ilman tämän suuruusluokan pysyvää rahoitusta tehtävää ei voida hoitaa. SYKEllä on kuitenkin vielä töitä tehtävänä, että laskentarutiinit saadaan sille tasolle, että vuosittaiset

laskennat saadaan ko. rahalla toimintaan. Tämä kehitystyö on myös taattava mahdollisesti erillisen määrärahamyönnön turvin jatkossa.

Muut huomiot

Kunnille osoitettava valtiontuki ilmastosuunnitelmien laatimiseen on välttämätön varsinkin pienille kunnille, joiden taloudelliset ja henkilöresurssit ovat vähäiset eikä tarvittavaa osaamista välttämättä organisaatiosta löydy. SYKE pitää ilmastosuunnitelmien laatimisen tukeen kunnille varattua rahasummaa riittävänä.

Kuntien päästötietopalvelun ohella on tarvetta yleiselle suunnitelmien laatimisohjeistukselle ja koulutukselle, jota tulisi kehittää mm. yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Ehdotuksen perusteluissa on hyvin kirjattu, että suunnitteluohjeistuksessa otetaan huomioon myös mahdollisuudet laatia lain minimivaatimuksia laajempi ja kunnianhimoisempi ilmastosuunnitelma, joka monilla kunnilla on jo olemassa. Lain toimivuuden ja vaikutusten seuranta erillisten arviointihankkeiden avulla on myös hyvin tärkeää, jotta voidaan arvioida ilmastosuunnitelmien vaikuttavuutta.

On hyvä, että hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomioita sen vaikutuksiin perus- ja ihmisoikeuksiin, sillä ilmastotoimien sosiaalinen oikeudenmukaisuus on ilmastolaissakin keskeinen elementti. Menettelytapojen oikeudenmukaisuus edellyttääkin HE:ssa mainittua kunnan nuorisovaltuuston, vammaisneuvoston ja vanhusneuvoston kuulemista, ja kuntien ilmastotoimien parantaminen itsessään ylisukupolvista oikeudenmukaisuutta edistäessään kasvihuonekaasupäästöjen hillintää sekä parantaessaan sopeutumista ilmastonmuutokseen. Ehdotettu saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen valitusoikeus on tärkeä alkuperäiskansojen oikeuksien takia.

Lopuksi

SYKE pitää lakiehdotusta kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen osalta kokonaisuudessaan riittävän kattavana ja yksityiskohtaisena lukuun ottamatta sopeutumisen suunnittelua, josta tulisi tehdä velvoittavampi kuin esityksessä. Sopeutumista koskeva velvoite olisi silti kevyt, mutta parantaisi olennaisesti edellytyksiä varautua ilmastonmuutoksen seurauksiin. Lakiehdotus tukee ja vahvistaa kuntien ilmastotyötä ja varmistaa, että kaikki kunnat saadaan suunnitelmallisen ilmastotyön piiriin. Lain toimeenpanon myötä kuntien potentiaali tukea ilmastonmuutoksen hillintää saadaan hyvin käyttöön.

Lausunnon on laatinut Erikoistutkija, FT, Dos. Laura Saikku. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet lisäksi Professori Jyri Seppälä, Tutkimusinsinööri Teemu Ulvi, Erikoistutkija Santtu Karvinen, Tutkimusprofessori Paula Kivimaa, Erikoistutkija Johan Munck af Rosenschöld

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi

Vastaanottajat

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi