

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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.

Ilmastolakia ehdotetaan täydennettäväksi myös muutoksenhakusääntelyn osalta. Valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin. Muutosta valtioneuvoston päätöksiin haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valtioneuvoston päätökset tulisi antaa tiedoksi julkisella kuulutuksella.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan [1.1.2023].

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Ilmastomuutoksen eteneminen ja ilmastolainsäädäntö	6
2.2 Kuntien ilmastotyö	7
2.3 Kuntien ilmastosuunnitelmat	9
2.4 Alueiden ilmastotyö	11
2.5 Muutoksenhaku ilmastolain soveltamisalalla.....	12
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	16
4.2.1 Yleistä vaikutusten arvioinnista	16
4.2.2 Ilmastovaikutukset	17
4.2.3 Muut ympäristövaikutukset.....	19
4.2.4 Taloudelliset vaikutukset	21
4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	24
4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	26
4.2.7 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	28
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	28
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	28
5.1.1 Kunnan ilmastosuunnitelman sisältövaatimukset	28
5.1.2 Ilmastosuunnitelman laatimiseen velvoittettavat tahot	29
5.1.3 Yleinen ilmastolain tavoitteiden edistämismääräys.....	30
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	30
5.2.1 Ruotsi	30
5.2.2 Norja.....	31
5.2.3 Tanska	32
5.2.4 Islanti.....	33
5.2.5 Alankomaat	34
5.2.6 Saksa	35
5.2.7 Ranska.....	36
5.2.8 Yhdistynyt kuningaskunta.....	37
5.2.9 Irlanti	37
6 Lausuntopalaute	38
7 Säännöskohtaiset perustelut	40
8 Voimaantulo	48
9 Toimeenpano ja seuranta	48
10 Suhde talousarvioesitykseen	49
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristöön	49
11.1 Vastuu ympäristöstä.....	49
11.2 Oikeusturva	50

11.3 Yhdenvertaisuus.....	52
11.4 Saamelaisten oikeudet.....	53
11.5 Kuntien itsehallinto	53
LAKIEHDOTUS	55
Laki ilmastolain muuttamisesta.....	55
LIITE	58
RINNAKKAISTEKSTI.....	58
Laki ilmastolain muuttamisesta.....	58

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

[Uusi ilmastolaki (xx/2022) tuli voimaan 1.7.2022.] Tässä esityksessä ehdotettu sääntely täydentäisi ilmastolain kokonaisuudistusta. Uuden ilmastolain täydentämistä edellytetään muun muassa eduskunnan lausumassa toukokuulta 2022 sekä Sanna Marinin hallituksen budjettiriihen linjauksissa syyskuulta 2021. Esitysehdotuksen taustalla on myös hallitusohjelman kirjaukset ja ennen kaikkea ilmastomuutoksen nopea eteneminen.

Eduskunta antoi ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 27/2022 vp) hyväksymisen yhteydessä lausuman (EV 60/2022 vp), joka koskee uuden ilmastolain täydentämistä. Lausumassaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa marraskuun 2022 loppuun mennessä hallituksen esityksen ilmastolain täydentämiseksi muutoksenhakua ja kuntien ilmastovelvoitteita koskevilla säännöksillä. Tällä esitysehdotuksella vastattaisiin eduskunnan vaatimukseen.

Uuden ilmastolain hallituksen esitystä koskevassa ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 2/2022 vp, s. 13—14) käsitellään kunnan ilmastosuunnitelmia sekä ilmastolain muutoksenhakukysymystä. Mietinnössään valiokunta korostaa valtionhallinnon ohella kuntien suurta merkitystä Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa, sillä niiden päätösvalta kattaa monia käytännön ilmastotoimia paikallistasolla. Mietinnön mukaan valiokunta pitää tärkeänä, että myös kunnilla olisi velvoite ilmastosuunnitelmatyöhön. Muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta ympäristövaliokunta katsoo, että osallistumisen näkökulmasta muutoksenhakumahdollisuus tukee osaltaan koko ilmastollisen sääntelyjärjestelmän legitimiisyyttä. Valiokunta viittaa mietinnössään ympäristöministeriön tilaamaan selvitykseen Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntely — Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10, jäljempänä Ilmastolain muutoksenhakuselvitys (2022)). Mietinnössä todetaan, että selvityksen perusteella on erinomaiset valmiudet valmistella asianmukainen muutoksenhakusäännös. Valiokunta toteaa myös, että se pitää tärkeänä, että hallitus antaa näitä koskevan hallituksen esityksen mahdollisimman pian.

Esitysehdotukseen sisältyvän kunnan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteen valmistelu käynnistettiin hallituksen vuoden 2022 talousarvioesitystä koskevassa neuvottelussa päätettyjen ilmastoa koskevien kirjausten (9.9.2021) johdosta. Hallitus linjasi budjettiriihessä, että lainsäädäntöön tulisi lisätä velvoite laatia ilmastosuunnitelmat kunta-, seutu- tai maakuntatasolla. Tämä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa muuttamalla ilmastolakia.

Muutoksenhakusääntelyn valmistelu käynnistettiin ilmastolain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Myös kuntien roolia ilmastolaissa käsiteltiin kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä ja kokonaisuudistuksen lausuntokierroksella oli mukana ehdotus kuntien yleisestä ilmastolain tavoitteiden edistämismuutoksesta. Uuden ilmastolain hallituksen esityksen perusteluiden (s. 6—7) mukaan kesän 2021 lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta kuntien edistämismuutoksesta koskeva säännösehdotus sekä muutoksenhakua koskeva säännösehdotus edellyttivät jatkovalmistelua. Esityksen perusteluissa todettiin, että ne on tarkoituksenmukaista antaa myöhemmin vuonna 2022 toisen hallituksen esityksen yhteydessä. Esityksen perusteluissa katsottiin, että kuntien sääntelyä olisi siinä yhteydessä tarkasteltava kokonaisuutena.

Ilmastolain täydentäminen kytkeytyisi hallitusohjelman kirjauksiin ja edistäisi hallitusohjelman strategista kokonaisuutta Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi (kokonaisuus 3.1). Esitysehdotus liittyisi strategisen kokonaisuuden ensimmäiseen tavoitteeseen (Suomi on hiilineutraali 2035). Esitys osaltaan tukisi myös tavoitteeseen liittyvää kirjausta, jonka mukaan hallitus edistää kuntien ja alueiden omien hiilineutraaliussuunnitelmien valmistelua ja ilmastotoimien toimeenpanoa.

1.2 Valmistelu

Esitysehdotus on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Hallituksen esityksen valmistelun tueksi ympäristöministeriö tilasi kaksi selvitystä. Suomen ympäristökeskus laati selvityksen Kunnan ilmastosuunnitelman toteuttamisvaihtoehdot ilmastolaissa (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:5, jäljempänä Kunnan ilmastosuunnitelmaselvitys (2022)), joka julkaistiin 23.2.2022. Selvityksessä arvioitiin eri tapoja toteuttaa kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma. Selvityksessä käytiin läpi muun muassa kuntien ilmastosuunnitelmien nykytilaa Suomessa ja muissa maissa, esiteltiin erilaisia vaihtoehtoja suunnitelman sisältövaatimuksiksi ja arvioitiin vaikutuksia erityisesti ilmastomuutoksen hillinnän näkökulmasta.

Muutoksenhakusääntelyn valmistelun tueksi ympäristöministeriö tilasi selvityksen oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuorelta. Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntelyä koskeva selvitys valmistui 28.3.2022. Oikeudellisessa selvityksessä tarkasteltiin kansainvälisiä ilmasto-oikeudenkäyntejä ja selvitettiin hallintopäätöksen valituskelpoisuutta, valitustietä ja valitusoikeutta. Samoin selvityksessä tarkasteltiin ilmastolain mukaisten suunnitelmien sisältövaatimuksia ja vaikutuksia muutoksenhaun tarpeen kannalta. Selvitykseen sisältyi myös säännösehdotukset.

Valmistelun tueksi on kuultu sidosryhmien edustajia. Ympäristöministeriö järjesti 15.2.2022 erityisesti kunnille ja maakunnille suunnatun kuulemistilaisuuden ilmastolakiin valmisteltavasta uudesta ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteesta. Tilaisuuteen osallistui yli 180 tahoa, pääosin kuntia ja maakuntia. Kuntien ja maakuntien lisäksi tilaisuuteen osallistui muutamia aluetoimijoita ja asiantuntijatahoja. Tilaisuus pidettiin etäyhteydellä. Ympäristöministeriö kartoitti kuulemistilaisuuden jälkeen helmikuussa 2022 Webropol-kyselyllä kuntien ja maakuntien näkemyksiä mahdollisesta kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteesta. Vastauksia saatiin seitsemästä suuresta (> 100 000 as.), 15 keskikokoisesta (30 000—100 000 as.) ja 71 pienestä (< 30 000 as.) kunnasta sekä yhdeksästä maakunnasta.

Lisäksi valmistelun aikana on käyty keskusteluja erityisesti keskeisten ministeriöiden sekä Kuntaliiton kanssa. Myös valtioneuvoston asettama Ilmastopolitiikan pyöreä pöytä käsitteli kokouksessaan 20.4.2022 esityksen valmistelua kuntien ilmastosuunnitelmia koskevan kokonaisuuden osalta. Kuntia koskevan sääntelyn valmistelun tukena on ollut myös Kuntaliiton tuore julkaisu Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2021 — Kunnianhimoisia tavoitteita ja ilmastotyön valtavirtaistumista (2022, jäljempänä Kuntaliiton ilmastoselvitys).

Ilmastolain kokonaisuudistuksen laaja valmisteluaineisto on tukenut myös tämän esitysehdoituksen valmistelua. Uutta ilmastolakia koskevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkasteltiin sekä muutoksenhakua että kuntia koskevaa sääntelyä. Tämän esitysehdoituksen valmistelua on tukenut esimerkiksi kokonaisuudistuksen yhteydessä oikeustieteen tohtori Asko Uotilta pyydetty lausunto koskien ilmastolain soveltamisalan laajentamista kuntiin ja alueisiin (16.10.2020). Ilmastolain kokonaisuudistuksen valmistelun aikana kuultiin laajasti sidosryhmiä ja erityisen laajasti kuultiin kansalaisia. Osana kokonaisuutta kuulemisissa käsiteltiin myös ilmastolain laajentamista kuntiin sekä muutoksenhakua. Esimerkiksi keväällä 2020 järjestettiin kuulemistilaisuus alueille ja kunnille. Kokonaisuudistuksen lausuntokierroksella kesällä 2021 saatu lausuntopalaute kuntia koskevasta sääntelystä sekä ilmastolain muutoksenhausta on ollut

keskeinen aineisto esitysehdotuksen valmistelussa. Lausuntoja annettiin kokonaisuudistuksen lausuntokierroksella yhteensä 448.

[Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla...]

Tämän esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM002:00/2022> tunnukseksi YM002:00/2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ilmastonmuutoksen eteneminen ja ilmastolainsäädäntö

Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli IPCC julkaisi lokakuussa 2018 Global Warming of 1.5 °C -erikoisraportin. Sen mukaan maapallon lämpötila on noussut jo noin asteella esiteollisesta ajasta. Mikäli lämpeneminen jatkuu nykyistä vauhtia, 1,5 asteen raja ylitetään vuosisadan puoleenväliin mennessä. Lämpeneminen aiheuttaa merkittäviä riskejä ihmisille ja luonnon monimuotoisuudelle. IPCC:n helmikuussa 2022 julkaisemassa ilmastonmuutoksen vaikutuksia koskevassa raportissa Impacts, Adaptation and Vulnerability todetaan, että ilmastonmuutos vaikuttaa laajasti ja vaarallisella tavalla ekosysteemeihin sekä miljardeihin ihmisiin. Uusimmassa huhtikuussa julkaistussa IPCC:n raportissa todetaan, että nykyiset toimet eivät riitä ilmaston lämpenemisen rajaamiseen 1,5 asteeseen – tehokkaat päästövähennykset ovat välttämättömiä jo seuraavan vuosikymmenen aikana.

Ilmastonmuutoksen nopeus ja vaikutukset korostuvat pohjoisilla leveysasteilla, missä ilmasto on lämmennyt selvästi nopeammin kuin maapallolla keskimäärin. Suomessa lämpötila on noussut globaalin yhden asteen sijaan jo 2,3 astetta esiteolliseen tasoon verrattuna.

Pariisin ilmastosopimuksen (SopS 75/2016) tavoite on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa asteessa suhteessa esiteolliseen aikaan ja samalla pyrkiä toimiin, joilla lämpeneminen saataisiin rajattua alle 1,5 asteeseen. Ilmastonmuutokseen liittyvien riskien ja haittojen vuoksi päästövähennyksiin, varautumiseen ja sopeutumiseen tähtäviä toimia on tehtävä ripeästi, laajalti ja kauaskantoisesti maailmanlaajuisesti, EU:n tasolla, kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.

Suomen uudella ilmastolailla toteutetaan osaltaan Suomea sitovia EU-lainsäädännön ja kansainvälisen ilmastosäätelyn velvoitteita. Ilmastolaissa on asetettu kansallinen hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035, nielujen vahvistamisen tavoite ja tavoite hiilinegatiivisuudesta vuoden 2035 jälkeen. Laissa on myös asetettu vähintään 60 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2030 ja vähintään 80 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2040 verrattuna vuoteen 1990. Samoin lakiin sisältyy vuodelle 2050 päästövähennystavoite, joka on vähintään 90 prosenttia, mutta pyrkien 95 prosenttiin verrattuna vuoden 1990 tasoon. Lisäksi laissa on sopeutumisen tavoite, jonka mukaan kansallisin toimin sopeudutaan ilmastonmuutokseen edistämällä ilmastoriskien hallintaa ja ilmastokestävyyttä.

Ilmastolain ohjausvaikutus perustuu ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään. Ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä kattaa neljä suunnitelmaa eli pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman, kansallisen ilmastonmuutokseen sopeutumis suunnitelman, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman. Suunnitelmissa asetetaan tavoitteet kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi, nielujen vahvistamiseksi ja ilmastonmuu-

tokseen sopeutumiseksi sekä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Suunnitelmien toteutumista seurataan muun muassa ilmastovuosikertomuksen avulla. Ilmastovuosikertomus toimitetaan ilmastolain mukaan eduskunnalle kalenterivuositain.

Voimassa olevassa ilmastolaissa ei aseteta velvoitteita kunnille, vaan lain velvoitteet kohdistuvat valtion viranomaisiin. Voidaan kuitenkin katsoa, että ilmastolain tavoitteet välillisesti ohjaavat eri toimijoiden, kuten kuntien, kunnianhimon tasoa ilmastotyössä. Moni kunta on omaaloitteisesti edistänyt ilmastomuutoksen torjuntaa. Sääntelyn puuttuessa kunnat ovat toteuttaneet ilmastotyötä eri tavoin. Vapaaehtoinen ilmastotyö on perustunut erityisesti yhteistyöhön ja kumppanuuteen erilaisissa ilmastoverkostoissa. Osa kunnista ei toistaiseksi ole tehnyt suunnitelmallista ilmastotyötä tai asettanut ilmastotoimia.

2.2 Kuntien ilmastotyö

Suomen kansalliset kasvihuonekaasupäästöt syntyvät aina jonkin Suomen 309 kunnan alueella. Kunnat pystyvät tekemään merkittäviä ilmastoratkaisuja alueellaan ja useat kunnat tekevät aktiivista ilmastotyötä. Kunnat vastaavat alueillaan muun muassa kaavoituksesta, maankäytöstä, liikennesuunnittelusta, energiayhtiöiden omistajaohjauksesta, monien rakennusten lämmitystapavalinnoista, koulutuksesta ja julkisista hankinnoista. Muun muassa näiden toimintojen kautta kunnat pystyvät edistämään ilmastotoimia.

Kunnassa tärkeimpiä ilmastotyön toimijoita ovat kuntaorganisaatio, kuntakonserni ja kuntayhteisö. Kuntaorganisaatiolla tarkoitetaan kunnan virka- ja työsuhteisen henkilöstön ja luottamushenkilöstön muodostamaa kokonaisuutta. Kuntakonsernilla tarkoitetaan kuntaorganisaation ja sen tytäryhteisöjen muodostamaa kokonaisuutta, jossa kunta käyttää määräysvaltaa. Kuntayhteisö muodostuu kaikista kunnan alueen tahoista ja toimijoista, kuten kuntaorganisaatio, kuntakonserni, yritykset, yhdistykset ja kunnan asukkaat.

Kuntakonserni voi vaikuttaa omista toiminnoistaan aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen määrään. Nämä keinot ovat usein ajallisesti varsin nopeita ja vaikutuksiltaan melko suoria. Lisäksi kunta voi monin tavoin vaikuttaa asukkaiden, yritysten, yhteisöjen ja alueensa muiden sidosryhmien toimintaedellytyksiin ja toimintaan, ja tätä kautta päästöihin. Nämä keinot ovat usein ajallisesti hitaampia ja vaikutukseltaan välillisiä.

Kunnat tekevät yhteistyötä keskenään ja hyödyntävät toistensa osaamista ilmastotyössä vakiintuneissa verkostoissa. Suurilla kaupungeilla on tähän yleensä parhaat resurssit ja mahdollisuudet. Pienet ja keskisuuret kunnat tukeutuvat ilmastotyössä usein kuntien keskinäiseen yhteistyöhön ja maakuntien liittoihin.

Ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvää sääntelyä löytyy jonkin verran erityislainsäädännöstä. Esimerkiksi rakennuspaikan soveltuvuus ratkaistaan kunnan kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa todetaan, että sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastomuutoksen vaikutuksiin tulee varautua. Tavoitteissa todetaan myös, että uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin.

Kuntien maankäyttösektorin hiilitaseisiin kohdistuvista toimista ei ole kattavaa tietoa. Kunnilla on hyvin erilaiset edellytykset edetä kohti hiilineutraaliutta. Tiheästi rakennetuilla kaupungeilla on vähän maapinta-alaa, joka voisi toimia hiilinieluna. Tyypillisesti kunnan alueella sijaitsevista

metsistä kunta omistaa vain muutamia prosentteja. Kunnat pystyvät suoraan omilla toimillaan vaikuttamaan vain rajallisesti metsien hiilinielujen ja metsä- ja maatalousmaiden maaperäpäästöjen kehitykseen. Kunta voi kuitenkin, esimerkiksi viestimällä tavoitteistaan sekä kustannus- tehokkaista ja vaikuttavista toimista, vaikuttaa kuntalaisten ja muiden toimijoiden edellytyksiin lisätä nieluja ja vähentää maaperäpäästöjä Maankäyttösektorin toimia, joilla kunnat voisivat pyrkiä hiilensidontaa lisäämään ja maaperäpäästöjä vähentämään ovat esimerkiksi turvepeltojen kosteikkoviljely tai metsittäminen, puuston hiilinielun vahvistaminen lannoittamalla ja turvemaametsien maaperän päästöjen vähentäminen. Pieniä hiilinielulisäyksiä voidaan saavuttaa kivennäspeltojen maaperän hiilivarastoa kasvattamalla ja metsittämällä joutoalueita. Kaupungeissa korostuu myös viheralueiden, etenkin puiden rooli pienemmän skaalan hiilinieluna.

Kuntien ilmastotyötä on pystytty vauhdittamaan myös erilaisilla valtakunnallisilla ohjelmilla. Esimerkiksi ympäristöministeriön Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelma on tarjonnut työkaluja ja toimintamalleja ilmastotyöhön ja rahoittanut yli sata paikallista ja alueellista ilmastohanketta eri puolilla Suomea. Yksi kuntien tehokkaimpia ilmastotyön muotoja on kunta-alan energiatehokkuussopimus (KETS). Se on työ- ja elinkeinoministeriön, Energiaviraston ja Kuntaliiton välinen sopimus energian tehokkaammasta käytöstä kunta-alalla. Myös isojen hankkeiden, kuten Kohti hiilineutraalia kuntaa (Hinku) -hankkeen ja EU-rahoitteisen Kohti hiilineutraaleja maakuntia (Canemure) -hankkeen puitteissa on pystytty merkittävästi edistämään paikallista ilmastotyötä.

Vaikka Suomesta löytyy useita ilmastotyön edelläkävijäkuntia, monet kunnat eivät ole vielä aloittaneet aktiivista ilmastotyötä. Kunnat ovat siten hyvin erilaisissa lähtötilanteissa. Samalla kuntien ilmastotyön toimintaympäristö on nopeassa muutoksessa. Geopoliittisen tilanteen kiristyminen nopeuttaa todennäköisesti vihreää siirtymää. Kunnat ovat muiden toimijoiden ja tahojen kanssa siirtymässä fossiilisiin energialähteisiin tukeutuvasta yhteiskunnasta vähähiilisemmän kiertotalousyhteiskunnan suuntaan.

Kuntaliiton ilmastaselvityksen mukaan suurin haaste kuntien ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta on resurssien puute. Myös poliittisen päätöksenteon haasteet kunnallisella tasolla ja ilmastokeskustelun polarisaatio koetaan merkittäviksi haasteiksi. Eri sektorien päästövähennystoimet koetaan vaikeiksi, erityisesti liikenteen osalta. Noin neljännes vastaajista kannattaa velvoittavampaa lainsäädäntöä kuntien ilmastotyöhön, mikä voisi auttaa resurssipulan kanssa.

Useiden Kuntaliiton ilmastaselvitykseen liittyvään kyselyyn vastanneiden kuntien mukaan sopeutumistyö on vasta alkuvaiheessa kunnan koosta riippumatta. Ongelmaksi koetaan erityisesti, että sopeutumistyöhön ei ole resursseja, ja että sopeutumistyö ei ole minkään yksittäisen tahon vastuulla. Kyselyn mukaan kunnat kaipaavat resurssien lisäksi tietoa ilmastomuutoksen vaikutuksista sopeutumistyön tueksi. Myös maakunnallinen sopeutumistyön koordinaatio nousi esiin vastauksissa yhtenä tarpeellisena tukitoimena.

Ilmastotyön haasteista huolimatta kunnat ovat aktiivisesti alkaneet asettaa itsellensä ilmastotavoitteita. Kuntaliiton ilmastaselvityksen mukaan vuonna 2009 noin 10 prosentilla kunnista oli ilmastotavoite. Vuonna 2015 ilmastotavoite oli jo 40 prosentilla kunnista. Vuoden 2022 alkuun mennessä Manner-Suomen 293 kunnasta 138 oli asettanut itselleen kunnallisen tai seudullisen ilmastotavoitteen. Näissä kunnissa asuu 4,5 miljoonaa henkilöä eli noin 80 prosenttia Suomen asukkaista. Noin 760 000 suomalaista asuu kunnissa, joilla ei ole ilmastotavoitetta, ja noin 150 000 asuu kunnissa, joilla ilmastotavoite on valmisteilla.

Kunnan koko korreloi ilmastotavoitteiden kanssa: mitä suurempi kunta, sitä todennäköisemmin kunnalla on ilmastotavoite. Alle 10 000 asukkaan kunnissa on maakuntien välillä suuria eroja. Joissakin maakunnissa jopa neljä viidestä kunnasta on asettanut ilmastotavoitteen, kun toisissa

maakunnissa ilmastotavoitteen asettaneita kuntia ei juurikaan ole. Yleisin syy ilmastotavoitteen puuttumiselle on resurssien puute kunnassa. Kunnat luottavat varsin hyvin omien ilmastotavoitteidensa toteutumiseen, sillä 60 prosenttia Kuntaliiton ilmastokyselyyn vastanneista kunnista arvioi saavuttavansa omat ilmastotavoitteensa.

Kuntien ilmastotavoitteet sisältävät toisinaan sekä ilmastomuutoksen hillinnän että ilmastomuutokseen sopeutumisen. Joillakin kunnilla on myös nieluihin liittyviä tavoitteita. Kuntaliiton ilmastaselvitykseen vuonna 2021 vastanneista 96 kunnasta 47 prosentilla oli sekä hillinnän että sopeutumisen tavoitteet, 19 prosenttia vastaajista ilmoitti tavoitteen liittyvän pelkästään ilmastomuutoksen hillintään ja yksi vastaaja ilmoitti tavoitteen liittyvän pelkästään ilmastomuutokseen sopeutumiseen.

Yleisin hillinnän tavoite kunnilla on 80 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä (Kohti hiilineutraalia kuntaa -verkoston eli Hinku-verkoston mukainen tavoite) tai hiilineutraaliustavoite vuoteen 2030 mennessä. Yli 60 prosenttia suomalaisista asuu kunnissa, jotka tavoittelevat hiilineutraaliutta tai 80 prosentin päästövähennystä vuoteen 2030 mennessä. Toinen tyyppillinen tavoite on hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Sopeutumisen osalta tavoitteissa on hillintää enemmän vaihtelevuutta.

Monet edelläkävijäkunnista ovat asettaneet itselleen hiilineutraaliustavoitteen, ja osa tavoittelee sitä jopa ennen kansallista tavoitevuotta 2035. Kunnianhimoisissa tavoitteissa nojaututaan osittain päästöjen kompensointiin alueen maankäyttösektorin nettonieluilla tai alueen ulkopuolelta hankittavilla päästöhyvitys- tai nielunlisäyksyksiköillä. Kokonaiskestävä kuntametsä -hankkeessa järjestettiin kunnille kysely kuntien metsäsuunnitelmien ja metsille asetettujen tavoitteiden yleisestä tilanteesta vuonna 2020. Kyselyyn vastanneista 36 kunnasta kymmenen seurasi metsien hiilitasetta ja kahdeksan oli asettanut tavoitteen metsien hiilitaseen kehitykselle.

Kunnat eivät aina ole määritelleet, mitä kaikkia tahoja ja toimijoita ilmastotavoitteet koskevat. Lisäksi kuntien kasvihuonekaasupäästöt on voitu laskea monella eri tavalla. Nämä seikat ovat osaltaan vaikeuttaneet vertailua kuntien ilmastotyön tavoitteiden, laajuuden, sisällön ja laskentamenetelmien välillä. Yksi käytetyimmistä nykyisistä päästölaskentamenetelmistä on niin kutsuttu Hinku-laskenta, joka keskittyy erityisesti niihin päästölähteisiin, joihin kunta pystyy helpoiten vaikuttamaan. Esimerkiksi teollisuuden päästökauppalaitokset jäävät Hinku-laskennan ulkopuolelle. Kattavimman kuvan erilaisista päästölaskentajärjestelmistä ja päästölaskentojen kokonaisuudesta saa Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämästä HiilineutraaliSuomi.fi-palvelusta. Monissa kunnissa on merkittävästi maataloutta, läpikulkuliikennettä tai isoja teollisuuslaitoksia, joiden päästöihin kunnalla ei juurikaan ole vaikuttamismahdollisuuksia. Monissa päästölaskelmissa nämä päästöt ovat mukana, mutta joissakin päästölaskennoissa esimerkiksi kuorma-, paketti- ja linja-autojen läpiajoliikenteen päästöt on jätetty ulkopuolelle.

2.3 Kuntien ilmastosuunnitelmat

Suomen ympäristökeskuksen laatiman Kunnan ilmastosuunnitelmaselvityksen (2022) selvityksen mukaan 71 Manner-Suomen kunnalla on nykyisin suunnitelma, joka käsittelee kokonaan tai osittain ilmastoasioita. Näissä kunnissa asuu 3,7 miljoonaa asukasta, eli kaksi kolmasosaa suomalaisista. Ilmastosuunnitelmia ovat valmistelleet erityisesti isot kaupungit. Kaikilla yli 100 000 asukkaan kaupungeilla on ilmastosuunnitelma. Yli 50 000 asukkaan kaupungeista ilmastosuunnitelma puuttuu vielä muutamalta. Alle 10 000 asukkaan kuntia on yhteensä 197, mutta niistä vain 17 kunnalla eli noin yhdeksällä prosentilla on ilmastosuunnitelma. Osa pienten ja keskiuurten kuntien ilmastosuunnitelmista on valmisteltu yhteistyössä esimerkiksi seutukuntatasolla. Eniten kuntatasoisia ilmastosuunnitelmia on Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Pohjois-Savossa. Muutamassa maakunnassa ei toistaiseksi ole tehty kunnallisia ilmastosuunnitelmia.

Osa kuntien ilmastosuunnitelmista keskittyy pelkästään ilmastoasioihin, kun taas joissakin kunnissa ilmastoasioita on käsitelty jonkin laajemman suunnitelman osana. Suunnitelmista käytetään monia erilaisia nimityksiä, kuten ilmastotyön tiekartta, ilmastostrategia tai ilmasto-ohjelma. Erityisesti resurssiviisauden edelläkävijäkuntien muodostaman FISU-verkoston (Finnish Sustainable Communities) kunnat ovat laatineet resurssiviisauden tiekarttoja. Monien kuntien suunnitelmien nimissä on ilmaston rinnalle nostettu energia. Monesti nimessä mainitaan myös hiilineutraalius. Muutamissa kunnissa ilmastoasiat ovat mukana laajassa ympäristöohjelmassa tai kestäväen kehityksen ohjelmassa.

Suunnitelmien laajuus ja tarkkuustaso vaihtelevat huomattavasti. Tarkasteltujen suunnitelmien joukossa on pintapuolisia, strategiatyypisiä ylätason suunnitelmia, kun taas osassa suunnitelmista toimenpiteille on määritetty toteutusaikataulut ja vastuutahot. Toimenpiteiden vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin on arvioitu vain harvoin.

Suomen ympäristökeskuksen Kunnan ilmastosuunnitelmaselvityksessä (2022) tarkasteltujen ilmastosuunnitelmien toimenpiteet painottuvat kunnan oman toiminnan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, mutta lähes kaikissa suunnitelmissa on vähintään yksi ja joissakin useampia toimenpiteitä, jotka koskevat kunnan asukkaita tai muita sidosryhmiä. Nämä voivat olla joko eri toimijoiden päästöjen vähentämiseen liittyviä toimenpiteitä tai eri kohderyhmille suunnattua ilmastoviestintää. Noin kahdessa kolmasosassa tapauksista sidosryhmiä oli osallistettu suunnitelman valmisteluun. Noin kolmasosassa tarkastelluista suunnitelmista on määritetty toimenpiteitä ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi.

Suomen ympäristökeskus tarkasteli myös mille päästösektoreille nykyisissä suunnitelmissa on asetettu hillinnän toimenpiteitä. Kaikki suunnitelmat sisältävät toimenpiteitä liittyen rakennusten lämmitykseen ja energiatehokkuuteen sekä liikenteeseen. Lähes kaikissa suunnitelmissa asetetaan toimenpiteitä myös liittyen rakentamiseen, uusiutuvan sähkön tuotantoon ja jätteiden käsittelyyn. Muille päästösektoreille toimenpiteitä on suunniteltu harvemmin. Fluorattujen kasvihuonekaasujen (F-kaasujen) osalta toimenpiteitä ei ollut yhdessäkään suunnitelmassa. Suurimmassa osassa suunnitelmia on nimetty toimenpiteitä myös kuntien tärkeisiin perustoimintoihin kuten maankäytön suunnitteluun ja hankintoihin liittyen. Käytännössä kuntien ilmastonmuutoksen hillintätoimet painottuvat erityisesti niin kutsutulle taakanjakosektorille.

Kuntaliiton ilmastaselvityksen mukaan vesienhallintaan liittyvät toimet ovat sopeutumistoimista kaikista yleisimpiä. Mitä suurempi kunta, sitä yleisempää työ ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi on. Suurissa kaupungeissa ollaan tietoisia kuntaan kohdistuvista ilmastonmuutoksen riskeistä ja sopeutumistyö on monesti suunnitelmallista. Esimerkiksi 16 edelläkävijäkuntaa on liittynyt kaupunginjohtajien energia- ja ilmastosopimukseen (Covenant of Mayors for Climate and Energy), jonka yhtenä vaatimuksena on suunnitella sopeutumistoimia ja tehdä haavoittuvuustarkastelu.

Valtaosaan ilmastosuunnitelmista on kirjattu, miten toimenpiteiden toteutumista on tarkoitus seurata. Toimenpiteiden vaikuttavuuden seurannasta on mainintoja hieman yli puolessa suunnitelmista. Reilu kolmasosa suunnitelmista ei sisällä arviota kunnan alueen päästöistä. Neljään viidestä ilmastosuunnitelmasta on kirjattu päästövähennystavoite.

Suomen ympäristökeskuksen laatiman Kunnan ilmastosuunnitelmaselvityksen (2022) selvityksen mukaan suunnitelmia on tehty harvoin täysin kunnan viranhaltijoiden omana työnä. Useimmiten valmisteluun on hyödynnetty ulkopuolisia tai kuntaan palkattuja asiantuntijoita. Ilmastosuunnitelmia on monesti laadittu osana alueellisia kehittämishankkeita hyödyntäen esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) hankerahoitustahankkeita. Hankkeissa on voitu käyttää

konsultteja esimerkiksi laskelmien tuottamiseen tai jopa koko suunnitteluprosessin ohjaamiseen.

Ympäristöministeriön kuulemisista saatujen tietojen perusteella kuntien ilmastosuunnitelmat ovat vaatineet suurissa ja keskisuurissa kunnissa tyypillisesti 7—12 henkilötyökuukautta, pienissä vastaavasti 1—6 henkilötyökuukautta. Kyselyn perusteella ei ilmene, liittyvätkö kustannuserot kunnan kokoon vai suunnitelmien ja niiden valmisteluprosessin kattavuuteen. Lisäksi kunnat ovat käyttäneet ilmastosuunnitelman valmisteluun ulkopuolisiin palveluihin tyypillisesti 30 000 euroa tai vähemmän. Ilmastosuunnitelmia on toisinaan laadittu myös selvästi suuremmalla panostuksella.

2.4 Alueiden ilmastotyö

Maakuntatason toimijoilla on tärkeä rooli kansallisen ilmastopolitiikan toimeenpanossa, ratkaisujen kehittämisessä ja kuntien ilmastotyön tukemisessa alueella. Kuntaliiton ilmastaselvityksen mukaan maakunta- ja seutukuntatasoisella tuella ja yhteistyöllä on merkitystä erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille. Maakuntatasolla tärkeimmät ilmastotyötä edistävät tahot ovat maakuntien liitot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Maakuntatason toimijat voivat mahdollistaa investointeja muun muassa maakuntakaavalla, edistää energiayhtiöiden, kaavoittajien ja lupaviranomaisten vuoropuhelua sekä rahoittaa alueellisia kehityshankkeita.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetun lain (897/2009) 2 §:n mukaisesti alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Ilmastotyön kannalta keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa liikennejärjestelmätyö, ympäristönsuojelu ja aluekehittäminen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat myös ympäristön tilaa valvova, edistävä ja seuraava viranomaisen alueellaan. Oman ilmastotyön lisäksi ne tekevät yhteistyötä alueen eri toimijoiden, kuten kuntien kanssa. Samoin ne myöntävät rahoitustukia ilmastotyöhön muun muassa maaseutuohjelman sekä alue- ja rakennepoliittisen ohjelman kautta. Ne myöntävät myös öljylämmityksestä luopumisen avustuksia yksityistalouksille. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ilmastotyötä vauhdittavat erityisesti niiden ilmastoasiantuntijoiden verkosto sekä aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiapäällikköjen ja ohjaavien tahojen ilmastoryhmä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ilmastotyön ohjaava asiakirja on vuosina 2020—2022 työstetty ELY-ilmastotiekartta, jossa kuvataan niiden virkatyön ilmastoon liittyviä asioita, vaikuttavuutta ja kehittämismahdollisuuksia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vaikuttavimpia sopeutumisen tehtäviä ovat ympäristövaikutusten arviointimenettely eli YVA- ja suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi eli SOVA-tehtävät sekä alueidenkäytön, luonnonsuojelun, vesistösäännöstelyn ja tulvariskien hallinnan tehtävät. Kaikissa näissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on lakisääteinen tehtävä edistää sopeutumista ja toteuttaa käytännön sopeutumisen toimenpiteitä ja niiden asiantuntijuudelle ja käytännön läheiselle osaamiselle on tarvetta.

Maakunnan liitto on alueensa lakisääteinen kuntayhtymä, jossa jokaisen kunnan on oltava jäsenenä. Maakunnan liitto on alueensa keskeinen edunvalvoja. Liitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää: alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus. Maakuntien liitot toteuttavat aluetason ilmastopolitiikkaa muun muassa maakuntakaavoituksen, liikennesuunnittelun, maakuntaohjelman, merialuesuunnittelun, Euroopan aluekehitysrahaston EAKR-rahoituksen sekä alueellisen yhteistyön keinoin. Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan toimeenpanosta annetun lain (756/2021) 17 §:ssä säädetään, että maakunnan liitto edistää luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laaduk-

kaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä. Maakunnan liitto vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. Useimmille maakuntien liittoille on myönnetty hankerahoitusta alueen kuntien ilmastotyön vauhdittamiseen, ja hankkeissa on tarjottu kunnille muun muassa tietoa ilmastotoimien kannattavuudesta ja rahoitusmahdollisuuksista.

Useimmat Manner-Suomen maakunnista ovat tehneet alueellisen ilmastosuunnitelman, joka sisältää myös toimenpiteitä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Muutamilla maakunnilla ilmastosuunnitelma on juuri valmisteilla. Ympäristöministeriön helmikuussa 2022 tekemän kuulemisen yhteydessä nousi esiin, että maakuntien liittojen tekemät ilmastosuunnitelmat ovat vaatineet tyypillisesti 12—24 henkilötyökuukautta. Ulkopuolisiin palveluihin käytetyt kustannukset ovat vaihdelleet nolasta yli 70 000 euroon.

Maakuntien liittojen roolina sopeutumistyön suhteen voidaan nähdä paitsi alueidenkäytön suunnittelu, myös alueellinen kehittäminen. Siinä tarkastellaan ilmastomuutoksen vaikutuksia alueelle ja sen elinkeinoille sekä päätetään alueen tulevaisuusvisiosta, jossa ilmastomuutos, päästövähennykset ja tarvittavat sopeutumistoimet sekä uhkiin vastaamiseksi että mahdollisuuksien hyödyntämiseksi huomioidaan. Varsinaisten ilmastomuutosstrategioiden tai ilmastotiekarttojen lisäksi sopeutumis- ja muita ilmastokysymyksiä on sisällytetty useissa maakunnissa myös maakuntasuunnitelmiin 2022—2025.

2.5 Muutoksenhaku ilmastolain soveltamisalalla

Voimassa olevassa ilmastolaissa ei ole muutoksenhakua koskevaa sääntelyä. Vuonna 2014 annetussa ensimmäistä ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 82/2014 vp) todettiin, että ilmastopolitiikan suunnitelmiin ”ei liity sellaista oikeussuojan tarvetta, jotta ne voitaisiin katsoa valituskelpoisiksi päätöksiksi”. Esityksessä tulkintaa perusteltiin sillä, että suunnitelmia koskevassa valtioneuvoston päätöksenteossa ei olisi kyse yksittäisessä hallintoasiassa tehtävästä asiaratkaisusta, jolla olisi vaikutusta yksilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

Yleislainsäädännön, eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) nojalla on mahdollista hakea muutosta valtioneuvoston päätöksiin. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Lain 7 §:n 1 momentin mukaisesti valituksen voi tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Edelleen lain 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätöksestä voidaan valittaa sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Päätöksen lainmukaisuuden arviointi voi liittyä sekä päätöksentekomenettelyyn että päätöksen sisältöön.

Ilmastolain nojalla tehtävistä päätöksistä muun muassa ilmastolain mukaiset ilmastopolitiikan suunnitelmat hyväksytään valtioneuvoston yleisistunnossa, joten valitusedellytysten täytyessä niihin on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla mahdollista hakea muutosta. On kuitenkin oikeudellisesti epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen ja milloin ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskeva hyväksymispäätös voisi olla lainvastainen. Valitusoikeus arvioitaisiin nykytilanteessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin ja 7 §:n 1 momentin nojalla kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Ilmastopolitiikan suunnitelmilla ei lähtökohtaisesti ole yksittäisiä kansalaisia tai oikeushenkilöitä koskevaa oikeudellista sitovuutta, minkä johdosta perinteistä asianosaisasiasemaa ei välttämättä syntyisi suhteessa ilmastopolitiikan suunnitelmiin.

Suomessa ei ole toistaiseksi valitettu ilmastolain nojalla tehdyistä päätöksistä tuomioistuimeen. Näin ollen ei ole olemassa oikeuskäytäntöä muutoksenhausta ilmastolain soveltamisalalla. Suomessa ei muidenkaan lakien nojalla ole annettu tuomioistuinratkaisuja koskien viranomaisten tai valtion vastuuta ilmastomuutoksen torjunnassa.

Oikeuskirjallisuudessa on pidetty ainakin teoreettisesti mahdollisena, että valtion velvollisuutta ilmastomuutoksen torjunnassa voitaisiin käsitellä hallintoriita-asioista säädettyssä järjestyksessä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta. Ilmastoperusteisen hallintoriidan kohteena voisi mahdollisesti olla sen vahvistaminen, mikä valtion tai sen toimielimen velvollisuutena asianomaisessa julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa on. Oikeuskäytännön puuttuessa on kuitenkin epäselvää, soveltuisiko hallintoriita ilmastomuutokseen liittyvään muutoksenhaakuun.

Ylimmät laillisuusvalvojat voivat tutkia kanteluita liittyen viranomaisten toiminnan lainmukaisuuteen. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös oma-aloitteisesti ottaa asioita tutkittavakseen. Tämän nojalla esimerkiksi ministeriöiden ilmastolain mukaisten velvoitteiden täyttäminen voi tulla tutkittavaksi. Ilmastolain mukaiseen ilmastovuosikertomukseen liittyen oikeuskanslerinvirasto onkin tutkinut ympäristöministeriön velvollisuuksien täyttämistä. Vuonna 2019 antamassaan ratkaisussa oikeuskanslerinvirasto totesi, että ympäristöministeriö oli laiminlyönyt velvollisuutensa ilmastovuosikertomuksen toimittamisessa (OKV/10/50/2019).

Eri puolilla maailmaa järjestöt ja muut tahot ovat viime vuosina panneet vireille lukuisia ilmasto-oikeudenkäyntejä niin valtioita kuin esimerkiksi yrityksiä vastaan. Ilmasto-oikeudenkäynnit ovat joissain tapauksissa perustuneet kansalliseen oikeuteen ja joissain tapauksissa valtion kansainvälisiin velvoitteisiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaatimuksina oikeudenkäynneissä ovat olleet muun muassa valtion velvoittaminen nopeuttamaan toimia kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi tai sen osoittaminen, että kansalliset päästövähennystavoitteet ovat riittämättömiä tai että niihin ei edes pyritä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) on vireillä useita tapauksia liittyen valtioiden vastuuseen ilmastomuutoksesta ja sen seurauksista. Lisäksi YK:n eri valvontaelimet ovat käsitelleet ilmastoon liittyviä ihmisoikeusvalituksia. Suomi on osapuolena EIT:n tapauksessa Cláudia Duarte Agostinho ja muut vastaan Portugali (hakemusnumero 39371/20), jossa ryhmä portugalilaisia lapsia ja nuoria on haastanut 33 Pariisin sopimuksen allekirjoittanutta valtiota riittämättömistä ilmastotoimista ihmisoikeustuomioistuimeen. Valittajat katsovat jäsenvaltioiden loukanneen portugalilaislasten ja -nuorten oikeutta elämään (ihmisoikeussopimuksen, SopS 18/1990, 2 artikla) ja oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (ihmisoikeussopimuksen 8 artikla) sekä syrjineen lapsia ja nuoria iän perusteella (ihmisoikeussopimuksen 14 artikla).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on lisäksi vireillä tapaus Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ja muut vastaan Sveitsi (hakemusnumero 53600/20). Valittajina on sveitsiläinen ilmastomuutosta vastaan toimiva yhdistys, jonka jäsenenä on iäkkäitä naisia, sekä neljä iältään 78–89-vuotiasta naista, joiden terveys on kärsinyt lämpöaaltojen aikana. Sveitsin hallitukselle osoitetut ihmisoikeustuomioistuimen kysymykset koskivat ihmisoikeussopimuksen artiklaa 2 (oikeus elämään), artiklaa 8 (oikeus yksityis- ja perhe-elämään), artiklaa 6 (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja artiklaa 13 (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon).

Kansainvälisen kehityksen myötä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ja julkisessa keskustelussa on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota siihen, miten oikeusturva ilmastopolitiikkaan

liittyvässä päätöksenteossa toteutuu kansallisella tasolla. On esitetty näkemyksiä, että muutoksenhaun sääntelyn puuttuminen ilmastolaista aiheuttaa oikeusepävarmuutta. Ilmastolain muutoksenhakuselvityksessä (2022) todetaan kansainvälisten esimerkkien valossa olevan ilmeistä, että eri muutoksenhakumahdollisuuksia tullaan kokeilemaan, jos muutoksenhausta ei erikseen tulla säätämään. Selvityksen mukaan ilmastolain suunnitelmapäätöksiä koskevan oikeussuojajien säätämättä jättäminen aiheuttaa oikeusepävarmuutta.

Ilmastonmuutokseen liittyvien oikeudenkäyntien rakenteellisena haasteena voidaan pitää ilmastonmuutoksen globaalia luonnetta. Kaikki maailman ihmiset ovat tavalla tai toisella ilmastonmuutoksen vaikutuksen kohteita tai ainakin mahdollisia kohteita, ja toisaalta kaikki tavalla tai toisella myös myötävaikuttavat tai ainakin voivat myötävaikuttaa ilmastonmuutokseen. Toisaalta on selvää, että jotkut kärsivät ilmastonmuutoksen haittavaikutuksista konkreettisemmin ja kohdennetummin kuin muut.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää ilmastolain tavoitteiden toteutumista ja vahvistaa kuntien ilmastotyötä. Ilmastolaissa säädetään muun muassa hiilineutraaliustavoitteesta vuodelle 2035 sekä päästövähennystavoitteista vuosille 2030, 2040 ja 2050. Esitysehdotuksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa Suomen ilmastotavoitteiden toteutuminen sekä lain tavoitteiden huomiointi kuntien ilmastotyössä.

Lain soveltamisalaa laajennettaisiin valtion viranomaisten lisäksi kuntiin, joten esityksen myötä tehostettaisiin ilmastotyötä laajentamalla laissa velvoitettujen toimijoiden joukkoa. Tätä kautta tavoitteena on tehostaa ilmastotyötä alueellisesti ja paikallisesti sekä vauhdittaa kuntien tekemiä ilmastotoimia. Kunnat pystyvät tekemään merkittäviä ilmatoratkaisuja alueellaan ja useat kunnat tekevät jo nykyisin aktiivista ilmastotyötä. Uuden sääntelyn myötä tarkoituksena on luoda yhteiset raamit kuntien ilmastotyölle.

Esityksen keskeinen tavoite on vauhdittaa ilmastotyötä sellaisissa kunnissa, joissa se ei vielä ole käynnistynyt tai edennyt pitkälle. Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoite edistäisi ja tehostaisi ilmastotoimia erityisesti tällaisissa kunnissa. Esitysehdotuksessa otettaisiin huomioon ilmastotyön osalta eri vaiheissa olevat kunnat säätämällä kunnan ilmastosuunnitelman vähimmäisvaatimuksista. Tavoitteena on, että kunnat voisivat toteuttaa ilmastotoimiaan omista lähtökohdistaan ja painottaa suunnitelmassaan kyseiselle kunnalle keskeisiä asioita. Esitysehdotuksen tavoitteena on myös turvata kuntien päästötietoja koskevat työkalut, joita kunnat voisivat maksutta hyödyntää omassa ilmastotyössään. Esityksen tavoitteena on myös, että kuntien ilmastotyö tulisi osaksi kunnan strategista työtä ja muuta päätöksentekoa.

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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmastolakia. Uusi ilmastolaki tuli voimaan heinäkuussa 2022 ja ehdotettu sääntely täydentäisi ilmastolain kokonaisuudistusta. Uuteen ilmastolakiin liittäisiin säännökset kuntien ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteesta sekä ilmastolain muutoksenhakusääntelystä. Esityksellä vauhditettaisiin kuntien ilmastotyötä sekä säädettäisiin ilmastolain mukaisiin valtioneuvoston päätöksiin liittyvästä valitusmenettelystä ja määritettäisiin valitusoikeutetut tahot.

Voimassa olevaa ilmastolakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ja uudistuksen myötä lain soveltamisala laajenisi koskemaan myös kuntia. Kunnille säädettäisiin uusi velvoite, jonka mukaan kunnan on laadittava ilmastosuunnitelma. Kunnan ilmastosuunnitelma ei olisi osa ilmastolaissa säädettävää ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää, joka muodostuu neljästä valtakunnallisesta ilmastopolitiikan suunnitelmasta. Sen sijaan kunnan ilmastosuunnitelma olisi ilmastopolitiikan suunnitelmista erillinen suunnitelma ja se osaltaan täydentäisi ilmastolain suunnittelujärjestelmää.

Kunnan ilmastosuunnitelma olisi laadittava tai päivitettävä vähintään kerran valtuustokaudessa ja suunnitelman hyväksyisi valtuusto. Ilmastolaissa säädettäisiin kunnan ilmastosuunnitelman sisällölle vähimmäisvaatimukset. Kunnan tulisi suunnitelmassa asettaa päästövähennystavoite sekä toimet, joilla päästöjä vähennetään kunnassa. Samoin suunnitelmassa tulisi esittää tiedot kasvihuonekaasujen päästökehityksestä ja tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Kunta voisi työssään hyödyntää Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämää päästötietopalvelua, mistä myös ehdotetaan säädettäväksi ilmastolaissa.

Esitysehdotuksen mukaan kunnan tulisi ottaa suunnitelmassaan huomioon ilmastolaissa säädetty kansalliset ilmastotavoitteet, joten ne osaltaan ohjaisivat kunnianhimon tasoa kunnan oman päästövähennystavoitteen asettamisessa. Näin ollen suunnitelmassa asetettavan kunnan päästövähennystavoitteen asettamisessa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi ilmastolaissa säädetty hiili-neutraaliustavoite vuodelle 2035 sekä vuodelle 2030 asetettu 60 prosentin päästövähennystavoite. Esityksessä ei säädettäisi siitä, mille vuodelle kunnan tulisi päästövähennystavoitteensa asettaa. Mikäli kunta asettaisi suunnitelmassaan myös nieluihin tai ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyviä tavoitteita ja toimia, olisi tällöinkin ilmastolaissa säädetty niitä koskevat tavoitteet otettava huomioon. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnan ilmastosuunnitelmalle vähimmäisvaatimukset, joten kunta voisi laatia omista lähtökohdistaan myös laajemman ilmastosuunnitelman, mikä on jo tällä hetkellä tilanne monien Suomen kuntien osalta.

Ehdotetaan säädettäväksi kunnalle myös suunnitelman seurantavelvoite. Samoin kunnan tulisi ottaa ilmastosuunnitelmansa huomioon kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa, minkä myötä ilmastosuunnitelma tulisi osaksi kunnan muita keskeisiä prosesseja. Ilmastosuunnitelma voisi olla myös osa kunnan muuta suunnitelmaa. Suunnitelman laatimisessa voitaisiin hyödyntää alueellista yhteistyötä ja laatia suunnitelma yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Rahoitusperiaatteen mukaisesti kunta voi ilmastosuunnitelman laatimista ja päivittämistä varten hakea ympäristöministeriöltä valtionavustusta.

Ilmastolakia ehdotetaan täydennettäväksi myös muutoksenhakusääntelyn osalta. Valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin. Se edistäisi oikeusturvan toteutumista ilmastopolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa ja lisäisi lain selkeyttä valtioneuvoston päätöksiin liittyvän muutoksenhaun osalta. Keskeisiä ilmastolain mu-

kaisia valtioneuvoston päätöksiä ovat neljä ilmastopolitiikan suunnitelmaa: pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma.

Muutosta valtioneuvoston päätöksiin haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Esitysehdoituksessa säädettäisiin siitä, kenellä olisi valitusoikeus ilmastolaissa tarkoitetusta 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.

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

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä vaikutusten arvioinnista

Ilmastolakia koskevan esityksen keskeinen uudistus olisi se, että lailla velvoitettaisiin kaikkia kuntia laatimaan ilmastosuunnitelma. Voimassa olevaan ilmastolakiin ei sisälly kuntia koskevia velvoitteita. Siten esitys laajentaisi ilmastolain soveltamisalaa koskemaan valtion viranomaisten lisäksi kuntia sekä täydentäisi ilmastolain mukaista suunnittelujärjestelmää kuntien ilmastosuunnitelmilla. Toinen esitykseen sisältyvä keskeinen uudistus on ehdotus uudeksi muutoksenhakusääntelyksi. Valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin.

Esityksen olennaiset vaikutukset liittyisivät pitkälti kunnille asetettavaan uuteen velvoitteeseen. Myös ehdotettuun muutoksenhakusääntelyyn liittyy joitakin olennaisia vaikutuksia. Lain pääasialliset vaikutukset kohdistuisivat ilmastoon ja ympäristöön, talouteen, kuntiin, viranomaisten tarvitsemiin voimavaroihin sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Esityksen vaikutusten arvioinnin tukena on ollut Suomen ympäristökeskuksen laatima Kunnan ilmastosuunnitelmaselvitys (2022). Muutoksenhakusääntelyn vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty Pekka Vihervuoren laatimaa Ilmastolain muutoksenhakuselvitystä (2022). Selvityshankkeiden ohella esityksen vaikutuksia on arvioitu virkatyönä lainvalmistelun yhteydessä. Arviointi kohdistuu lakiehdotuksen vaikutuksiin suhteessa voimassa olevaan ilmastolakiin.

Kuntien ilmastosuunnitelmiin liittyvässä vaikutusten arvioinnissa lähtökohtana on, että nykyiset tukitoimet ja apuvälineet kuntatason ilmastosuunnitelmien laatimiseksi, kuten kuntien ja alueiden päästölaskentajärjestelmä ja päästökenaariotyökalu, ovat käytettävissä myös jatkossa. Vaikutusten arvioinnissa on arvioitu erikseen esityksen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia. Välittömiksi vaikutuksiksi katsotaan kuntien ilmastosuunnitelmien laatimisen aiheuttamat vaikutukset. Välillisillä vaikutuksilla tarkoitetaan suunnitelmien toimeenpanosta aiheutuvia, epäsuoria vaikutuksia. Nämä välilliset vaikutukset ovat huomattavasti suurempia kuin välittömät, mutta ne riippuvat huomattavasti suunniteltujen toimenpiteiden tyypistä ja toimeenpanosta.

Valtioneuvoston päätöksiin liittyvän muutoksenhakusääntelyn kohdalla välittömiksi vaikutuksiksi katsotaan mahdollisiin valituksiin ja valitusmenettelyyn liittyvät vaikutukset. Tällaisia vaikutuksia olisi esimerkiksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja ministeriöihin kohdistuva hallinnollinen taakka. Välillisiksi vaikutuksiksi katsotaan valitusten mahdollisia seurauksia, kuten suunnitelmapäätösten muuttamisesta johtuvia vaikutuksia.

Vaikutusten arviointiin liittyy jonkin verran epävarmuuksia. Merkittävä osa kuntien ilmastosuunnitelmia koskevan ehdotuksen vaikutuksista tulee välillisesti suunnitelmien toimeenpanon kautta. Epävarmuutta liittyy erityisesti esityksen ympäristö- ja ilmastovaikutuksiin sekä taloudellisiin vaikutuksiin, sillä näiden vaikutusten luonne ja laajuus riippuvat pitkälti kuntien ilmastosuunnitelmissa määriteltävistä toimista. Kunnat päättävät itse, millaisia toimia ne suunnitelmiinsa sisällyttävät ja kuinka niitä toimeenpannaan. Välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan on pystytty arvioimaan tarkemmin.

Myös muutoksenhakua koskevan ehdotuksen vaikutuksiin liittyy epävarmuutta. Voimassa olevaan ilmastolakiin ei sisälly muutoksenhakua koskevaa sääntelyä. Ilmastolain nojalla tehtävistä päätöksistä ei ole toistaiseksi valitettu tuomioistuimeen, eikä näin ollen ole muodostunut oikeuskäytäntöä muutoksenhausta ilmastolain soveltamisalalla. Ei ole mahdollista varmuudella arvioida, millaiset valitukset voisivat menestyä ehdotetun muutoksenhakusääntelyn nojalla. Myös mahdollisten valitusten määrää on käytännössä vaikea ennakoida.

4.2.2 Ilmastovaikutukset

Ilmastolain keskeisenä tavoitteena on ilmastomuutoksen hillitseminen ja ilmastomuutokseen sopeutuminen. Ilmastovaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin ja nielujen aikaansaamiin poistumiin (hillintään) sekä ilmastomuutokseen sopeutumiseen. Kunnilla on merkittävä rooli ilmastomuutoksen hillinnässä ja ilmastomuutokseen sopeutumisessa. Useat kunnat tekevät jo nykyisin aktiivista ilmastotyötä ja esityksen myötä kuntien roolia vahvistettaisiin entisestään.

Kuntien ilmastosuunnitelmien avulla pyritään torjumaan ilmastomuutosta vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä. Lisäksi kunnat voisivat suunnitelmissa halutessaan asettaa poistumata-voitteita tai nieluja koskevia toimia, mikä myös edistäisi ilmastomuutoksen hillintää. Kunta voisi ilmastosuunnitelmalla lisäksi edistää ilmastomuutokseen sopeutumista asettamalla ilmastomuutokseen sopeutumista koskevia tavoitteita tai toimia.

Lähtökohtaisesti ilmastosuunnitelmien kaikki ilmastovaikutukset olisivat välillisiä ja syntyisivät suunnitelmien toimeenpanosta. Ilmastovaikutusten laajuus riippuu toteutettavien toimenpiteiden määrästä ja laadusta. Ilmastosuunnitelman tarkoituksena on vaikuttaa kunnan toiminnan päästöihin. Suunnitelma kattaisi myös kunnan päätösten vaikutukset asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjä omassa toiminnassaan.

Kunnat vastaavat alueillaan muun muassa alueidenkäytön suunnittelusta, liikennesuunnittelusta, energiayhtiöiden omistajaohjauksesta, monien rakennusten lämmitystapavalinnoista ja julkisista hankinnoista. Alueiden käytön suunnittelulla voidaan edistää eheää yhdyskuntarakennetta, ilmastomuutoksen kannalta kestäviä ja vähähiilisiä yhdyskuntia sekä edistää älykästä, vähähiilistä ja muunneltavaa rakennuskantaa. Lisäksi kunnat voisivat varata alueita uusiutuvalla energiantuotannolle, puhtaan teknologian investoinneille ja vaikuttaa hiilen sidontaan. Liikenteen päästöjen vähentämiseksi monet kunnat pyrkivät lisäämään sähköautojen latausmahdollisuuksia sekä parantamaan julkisen liikenteen tarjontaa ja toimivia kevyen liikenteen verkostoja. Päästökaupan ja kansallisten toimenpiteiden johdosta kunnat ja kuntien omistamat yhtiöt joutuvat vähitellen luopumaan fossiilisista polttoaineista kaukolämmön ja sähkön tuotannossa. Tämä

tarkoittaisi siirtymistä uusiutuviin ja fossiilittomiin polttoaineisiin sekä investointeja puhtaaseen energiantuotantoon kuten tuuli- ja aurinkovoimaloihin, lämpöpumppuihin ja geotermiseen energiaan. Kunnat voisivat myös suunnitelmillaan pyrkiä ohjaamaan kunnan asukkaiden ja yritysten kulutuskäyttäytymistä energian ja materiaalien käytön ja jätteiden synnyn vähentämiseksi. Kunta voi myös julkisten hankintojen kautta vaikuttaa julkisiin ruokailuihin ja sitä kautta edistää ilmastoystävällisen ruokavalion yleistymistä.

On tunnistettava, että kunnan oma osuus kunnan alueella syntyvistä päästöistä vaihtelee merkittävästi kuntien välillä. Karkeasti arvioiden voidaan sanoa, että kuntaorganisaation osuus on noin 10 prosenttia kunnan alueella syntyvistä kasvihuonekaasupäästöistä. Loput noin 90 prosenttia päästöistä muodostuvat muiden tahojen, muun muassa asukkaiden, teollisuuden, palvelujen ja maatalousyrittäjien toiminnasta. Kuntakohtainen vaihtelu 10/90 prosentin -säännössä on kuitenkin hyvin suurta. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa, joissa kaukolämmön ja julkisen liikenteen osuudet ovat absoluuttisesti ja suhteellisesti suuria, kuntakonsernin suora vaikuttamismahdollisuus päästöihin voi olla huomattavasti keskimääräistä suurempi. Kunnat voivat vauhdittaa ja edistää sidosryhmiensä ilmastotyötä monin tavoin erilaisilla ohjauskeinoilla, kuten normeilla, velvoitteilla, taloudellisilla keinoilla tai viestinnällä sekä esimerkiksi palvelumuotoilulla, yhteistyöllä ja kumppanuuksilla. Kuntien ilmastotavoitteita voidaan saavuttaa vain yhdessä asukkaiden, yritysten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Kunnan rooli on tarjota kuntalaiselle kestävän arjen puitteet ja toimintaympäristön yrityksille.

Kunta voisi myös sisällyttää suunnitelmaansa nieluja koskevia tavoitteita ja/tai toimia. Kunnat voivat vaikuttaa suoraan omistuksessaan olevien metsien käyttöön ja sitä kautta nieluihin. Lähes jokainen kunta Suomessa omistaa metsää. Kaiken kaikkiaan kunnat omistavat kuitenkin vain alle viisi prosenttia Suomen metsistä. Kuntien omistamassa metsäalassa on kuitenkin suuria eroja kuntien välillä. Kuntien ilmastosuunnitelmiin liittyvä ehdotus voisi kannustaa kuntia asettamaan poistumatavoitteita tai nieluihin liittyviä toimia. Toimet voisivat liittyä esimerkiksi maankäytön suunnitteluun sekä siihen, miten ja millä aikavälillä toteutetaan metsähakkuita kunnan metsissä.

Kunnat voivat vaikuttaa vain rajallisesti muiden metsänomistajien metsien käyttöön alueellaan. Mahdollisia vaikutuskeinoja nielujen vahvistamiseksi voi olla esimerkiksi yksityisiin metsänomistajiin kohdistuva informaatio-ohjaus.

Suunnitelman toimeenpano voisi vaikuttaa tarpeisiin käyttää energiaa, luonnonvaroja ja muita raaka-aineita sekä muuttaa niihin kohdistuvaa kulutusta. Esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden ja raaka-aineiden käyttö vähenee, kun ne korvautuvat uusiutuvilla energiamuodoilla ja uusiutuvilla tai kierrätetyillä raaka-aineilla.

Ilmastosuunnitelma voisi vaikuttaa asumisen, palvelujen, yritysten ja muiden toimintojen sijoittamiseen alueidenkäytön suunnittelun kautta. Liikkumistarpeen tulisi vähentyä ja liikennemuotojen keskinäisten suhteiden tulisi muuttua päästöttömiä liikennemuotoja suosivaksi. Toimintojen sijainnohjauksella on merkittävä rooli myös nielujen ylläpitämisessä ja kasvattamisessa, infrastruktuurin materiaalihokkuudessa ja sopeutumiskyvyn ylläpitämisessä. Sopeutumistoi-
mien huomioon ottaminen vaikuttaisi yhdyskuntien ilmastokestävyyteen.

Esimerkiksi julkiset hankinnat ovat tehokas työkalu kuntien päästöjen vähentämisessä. Kuntien investointikyvykkyyttä ja hankintaosaamista voi olla tarpeen tukea ja vahvistaa, jotta esimerkiksi palvelukiinteistöjen rakennuttamisessa otetaan huomioon kaikki kunnan ilmastotavoitteita tukevat näkökulmat materiaali- ja teknologianeutraaliteettia noudattaen. Tämä noudattelisi myös eduskunnan ympäristövaliokunnan näkemyksiä (YmVM 2/2022 vp).

Kunnilla on myös merkittävä rooli ilmastomuutokseen sopeutumisessa, sillä merkittävä osa sopeutumistoimista tehdään alueellisella tai paikallisella tasolla. Erityisesti kunnissa on tehty vesien hallintaan sekä myrsky- ja tulvariskeihin varautumiseen liittyviä toimia. Maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen perusteella annetut asetukset ohjaavat niin kaavoitusta kuin uudis- ja korjausrakentamista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastomuutoksen vaikutuksiin varautumista. Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta on muutoin varmistettava. Erityisesti suuremmissa kunnissa on hillinnän ohella tehty myös sopeutumistoimia. Ehdotuksella olisi siten erityisesti vaikutusta niihin pienempiin kuntiin, joissa ei ole ennestään kiinnitetty huomioita sopeutumiseen. Jos kunta asettaisi ilmastosuunnitelmassaan sopeutumista koskevia tavoitteita tai toimia, tulisi sen ottaa huomioon laissa asetettu sopeutumisen tavoite ilmatoriskien hallinnan ja ilmastokestävyyden edistämisestä. Tämä edesauttaisi johdonmukaisen sopeutumispolitiikan toteutumista Suomessa. Sopeutumisen sisällyttäminen kuntien suunnitelmiin tekisi sopeutumistoimista myös helpommin seurattavia.

Vaikka esityksen ilmastovaikutuksiin liittyy epävarmuuksia, kokonaisuutena esitys todennäköisesti edistäisi ilmastolailla tavoiteltuja päämääriä eli ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskus on arvioinut, että Hinku-verkostoon liittyneissä kunnissa, jotka ovat sitoutuneet 80 prosentin päästövähennystavoitteeseen vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2007, päästöt ovat olleet ajanjaksolla 2005-2018 keskimäärin kolme prosenttia alhaisemmalla tasolla kuin mitä ne olisivat olleet ilman Hinku-verkostoon liittymistä. Tämä antaa viitteitä siitä, että suunnitelmallisella ilmastotyön edistämällä voidaan vauhdittaa päästövähennyksiä.

Kunnan velvoite laatia ilmastosuunnitelma tukisi myös kunnassa tehtävää ilmastopolitiikan päätöksentekoa ja lisäisi ennakoitavuutta. Niissä kunnissa, joissa ilmastotyö on ennestään ollut vähäistä, esitys todennäköisesti edistäisi suunnitelmallista ilmastotyötä sekä tekisi siitä läpinäkyvämpää kuntalaisten ja muiden kunnan sidosryhmien suuntaan. Uudistuksen myötä laista tulisi kattavampi, kun kuntien ilmastosuunnitelmat täydentäisivät lain mukaista suunnittelujärjestelmää.

Ehdotetulla muutoksenhakusäätelyllä ei olisi välittömiä ilmastovaikutuksia. Välillisiä ilmastovaikutuksia säätelyllä voisi kuitenkin olla. Valtioneuvoston päätökseen kohdistuvan valituksen yhtenä lopputulemana voisi olla päätökseen kumoaminen, jolloin suunnitelma palautettaisiin valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi. Tällöin ilmastopolitiikan suunnitelman sisältöä olisi muutettava tai suunnitelmaa olisi täydennettävä. Suunnitelman sisällön muuttuessa myös kyseisen suunnitelman kokonaisvaikutukset ilmastoon voisivat muuttua. Sama vaikutus voisi seurata kuntien ilmastosuunnitelmia koskevasta kunnallisvalituksesta.

Esityksen mukainen muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin voisi aiheuttaa ilmastovaikutuksia siten, että suunnitelman täytäntöönpano saattaisi lykkääntyä. Kuntalain 143 §:n mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos valitusviranomaisen kieltää täytäntöönpanon. Tällaisessa tilanteessa kunnan tavoittelemat ilmastovaikutukset voisivat lykkääntyä. Valtakunnallisten ilmastopolitiikan suunnitelmien kohdalla suunnitelma voitaisiin toimeenpanna muutoksenhausta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus määräisi toisin.

4.2.3 Muut ympäristövaikutukset

Kuten ilmastovaikutukset, myös esityksen muut ympäristövaikutukset tulisivat välillisesti kuntien ilmastosuunnitelmien toimeenpanon kautta ja riippuvat siitä, millaisia toimenpiteitä suun-

nitelmat sisältävät. Ilmaston lisäksi vaikutuksia voi kohdistua muun muassa paikalliseen ilmanlaatuun, ilmansaasteisiin, ihmisten terveyteen, luonnonvarojen käyttöön, luonnon monimuotoisuuteen, maaperään ja vesistöihin sekä ihmisten elinoloihin.

Ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa monia luonnossa tapahtuvia muutoksia. Ilmastonmuutos muuttaa luontoa vaikuttamalla muun muassa sään ääri-ilmiöihin, lämpötilaan, sadantaan, lumipeitteeseen, vesistöjen jäätymiseen, maan kuivumiseen ja routimiseen. Koska ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikentyminen ovat kytkeytyneet toisiinsa, voidaan ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävillä toimilla katsoa olevan lähtökohtaisesti myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden ja luontokadon näkökulmasta. Kuitenkin valittavat toimet ja niiden toteutustapa viime kädessä määrittävät vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Myös sopeutumistoimet voivat edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista, mikäli hyödynnetään esimerkiksi luontopohjaisia ratkaisuja sopeutumistoimien toimeenpanossa. Esimerkkejä kaupungissa toteutettavista luontopohjaisista ratkaisuista ovat muun muassa monimuotoiset puistoalueet, tulvametsät, rakennetut hulevesikosteikot, ennallistetut puronvarret sekä viherseinät ja -katot.

Kuntien ilmastotoimenpiteillä voi olla vaikutuksia myös pohjavesiin, pintavesiin ja maaperään, esimerkiksi öljytuotteiden käytön väheneminen vähentää niistä johtuvien ympäristövahinkojen riskiä. Ilmastonmuutoksen torjuntaan tiiviisti liittyvän kiertotalousajattelun tavoitteena on pitää materiaalit ja tuotteet mahdollisimman pitkään kierrossa niin, että niiden arvo samalla säilyy. Tämä vähentää jätteiden määrää ja lisää materiaalien kierrätystä. Kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen sen sijaan voi syntyä esimerkiksi tuulivoimantuotannon kasvun kautta, mikäli rakentamisesta aiheutuu häiriöitä tai haittaa luonnon ekosysteemeille. Näitä haittoja pyritään minimoimaan jo suunnitteluvaiheessa maankäytön suunnittelulla ja tuulivoimaloiden sijoittelulla. Lisäksi esimerkiksi sähköistymisellä on vaikutusta luonnonvarojen käyttöön, sillä sähköistymisen myötä erityisesti akkuminaalien tarve tulee kasvamaan. Mikäli kuntien ilmastosuunnitelmien toimet lisäävät tarvetta hyödyntää puupohjaisia tuotteita, tämä voi kasvattaa metsien hakkuumääriä. Kasvavilla hakkuilla sekä hakkuiden jälkeisen metsäbiomassan tehokkaammalla keräämisellä on kielteisiä vaikutuksia nieluihin, metsäekosysteemeihin, metsien lajistoon ja monimuotoisuuteen.

Yhteys ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun välillä on kaksisuuntainen. Turvaamalla luonnon monimuotoisuutta voidaan samalla tukea yleistä sopeutumista ilmastonmuutokseen, sillä esimerkiksi luonnonsuojelusuunnittelulla ja kehittämällä luontotyyppisuojelua voidaan oikein kohdennettuna edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista. Valtaosa Suomen uhanalaisista lajeista elää metsissä, ja metsäalueiden turvaaminen tukee osaltaan myös globaalin hillintätavoitteen saavuttamista sekä kansallisten hiilivarastojen ylläpitämistä.

Ilmastosuunnitelman toimeenpanolla voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Polttoaineiden poltosta vapautuu päästöjä, joilla on vaikutuksia sekä globaaliin ilmaston lämpenemiseen että paikalliseen ilmanlaatuun. Lähes kaikki ilmastotoimet parantavat ilmanlaatua. Polttoon perustuvan energiantuotannon ja fossiiliseen energiaan perustuvan liikenteen vähentyessä ilmanlaatu paranee ja hiukkaspäästöt vähenevät. Ilmanlaadun parantuessa myös ihmisten terveys ja viihtyvyys paranevat. Toisaalta tuulivoima voi aiheuttaa haittaa ihmisten hyvinvoinnille ja viihtyvyydelle muuttamalla maisemaa sekä aiheuttamalla melua ja välkettä. Näitä vaikutuksia voidaan kuitenkin vähentää merkittävästi hyvällä suunnittelulla. Lisäksi esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tiivistyminen saattaa vähentää paikallisesti viheralueita ja siten vaikuttaa kielteisesti ihmisten hyvinvointiin.

Ehdotus voi vaikuttaa välillisesti yhdyskuntien eri toimintojen muodostamaan kokonaisuuteen. Kunnat voivat vaikuttaa alueensa yhdyskuntarakenteeseen kaavoituksen kautta ja merkittävä osa kuntien ilmastotoimista onkin tähän asti liittynyt rakentamiseen ja kaavoittamiseen. Yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmien kehittämistoimilla voi olla merkittävä rooli liikenteen päästöjen vähentämisessä. Toimenpiteillä voidaan edistää kestävästä liikennejärjestelmästä ja tiiviimpää yhdyskuntarakennetta, mikä toisaalta vähentää liikkumisen tarvetta ja toisaalta liikkumisesta aiheutuvia päästöjä.

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esitys voi välillisesti aiheuttaa kotitalouksille taloudellisia vaikutuksia kuntien ilmastosuunnitelmien toimeenpanon kautta. Ilmastosuunnitelmien toimenpiteillä voidaan esimerkiksi pyrkiä vaikuttamaan kotitalouksien kulutusvalintoihin ja kulutuksen määrään. Käytännön ohjauskeinona voi olla esimerkiksi informaatio-ohjaus. Jo nykyisellään esimerkiksi Motiva ylläpitää valtakunnallista kuluttajien energianeuvonnan palvelua, josta saa tietoa ja ideoita siihen, millaista on energiaa, ympäristöä ja ilmastoa säästävää arki kotona. Lisäksi esimerkiksi Helsingin kaupunki tarjoaa ilmaista neuvontaa ja apua helsinkiläisille taloyhtiöille, jotka ovat kiinnostuneita parantamaan energiatehokkuutta ja toteuttamaan taloudellisesti kannattavan energiaremontin. Kotitalouksiin kohdistuvista toimista riippuen kulutus voi vähentyä ja/tai suuntautua vähäpäästöisempiin ja ympäristöystävällisempiin tuotteisiin ja palveluihin. Ilmastosuunnitelmassa esitettyjen toimien toteutus voi myös tuoda kotitalouksille pidemmällä aikavälillä säästöjä esimerkiksi energiatehokkuusinvestointien kautta.

Kunnat voivat vaikuttaa omistajaohjauksessa olevien energiayhtiöiden toimintaan ja näihin kohdistuvilla ilmastotoimilla voi olla välillisiä vaikutuksia myös kotitalouksiin. Mikäli energiantuotannossa esimerkiksi siirrytään vähäpäästöisempiin polttoaineisiin tai tuotantomuotoihin, tämä voi heijastua myös energiahintoihin. Vaikutus voi olla myönteinen tai kielteinen riippuen korvattavasta energialähteestä ja korvaavan polttoaineen tai tuotantomuodon kustannuksista. Lisäksi esimerkiksi tonttien kaavoittaminen tuulivoimalle voi keventää kuntalaisten verorasi- tusta, kun kunta saa kiinteistöverotuloja tuulivoimalasta.

Kaavoituksella ja liikennejärjestelmän kehittämistoimilla voi myös olla välillisiä vaikutuksia kotitalouksiin. Toimenpiteiden, joilla edistetään sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävästä liikennejärjestelmästä, tulisi vähentää liikkumistarvetta ja edistää päästöttömien liikennemuotojen käyttöä. Liikkumistarpeen väheneminen ja esimerkiksi kävelyn ja pyöräilyn edistäminen kunnassa, voivat samalla tuoda taloudellisia säästöjä sekä terveyshyötyjä kotitalouksille ja kuluttajille. Kunta voi myös tarjota kuntalaisille monipuolisia liikkumispalveluja, joilla vähennetään oman auton käytön tarvetta. Erityisesti suuremmissa kaupungeissa kunta voi pyrkiä tähän esimerkiksi kehittämällä julkisen liikenteen tarjontaa.

Oikein suunniteltujen sopeutumistoimien ansiosta kuntalaiset voivat säästyä sää- ja ilmastoris- kien aiheuttamilta vahingoilta. Esimerkiksi lisääntyvät hyönteistuhot ja metsäpalot voivat aiheuttaa taloudellista vahinkoa metsänomistajille. Metsäpalot voivat aiheuttaa vahinkoa myös muille lähialueiden asukkaille. Lisäksi tulvariskeihin varautuminen voisi ehkäistä tulvavahin- koja ja lieventää niistä aiheutuvia taloudellisia vahinkoja.

Vaikutukset yrityksiin

Kunnat voivat laatia ilmastosuunnitelmat itse taikka teettää ne joko kokonaan tai osittain esimerkiksi ympäristöalan konsulttiyrityksillä. Kaikkia kuntia koskeva ilmastosuunnitelmien laatimisvelvoite lisännee asiantuntijapalveluiden kysyntää ja ympäristöalalla toimivien yritysten toimeksiantoja ja siten parantaa niiden liiketoimintamahdollisuuksia. Ilmastosuunnitelmien laatiminen ja päivittäminen voi luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia pienille ja keskisuurille yrityksille.

Uusia liiketoimintamahdollisuuksia ympäristöalan konsulttiyrityksille voisi syntyä lyhyellä aikavälillä. Niille kunnille, joilta lain edellytykset täyttävä ilmastosuunnitelma vielä puuttuu, voitaisiin myöntää valtionavustusta suunnitelman laatimiseksi jo valtuustokaudella 2021—2025. Koska vain noin 70:llä manner-Suomen kunnalla nykyisellään on ilmastosuunnitelma, moni kunta saattaisi laatia ilmastosuunnitelman kuluvalle valtuustokaudella. Valtuustokaudesta 2025—2029 lähtien kaikkien kuntien tulisi laatia tai päivittää ilmastosuunnitelmansa kerran valtuustokaudessa.

Ilmastosuunnitelmien toimeenpanolla voisi olla merkittäviä välillisiä vaikutuksia yrityksiin. Vaikutukset voisivat kohdistua yritysten markkina-asemaan, kilpailukykyyn ja kannattavuuteen. Ilmastosuunnitelman mukaiset toimenpiteet voisivat kohdistua yrityksiin, kun niillä pyritään vähentämään yritysten toiminnan aiheuttamia päästöjä. Toisaalta vaikutuksia yrityksiin voi tulla kuntien, asukkaiden ja muiden yritysten kysynnän muuttumisen kautta, mikä voi luoda yrityksille myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Näillä voisi olla myönteistä vaikutusta yritysten toiminnan energia- ja materiaalihokkuuteen ja niiden hiilijalanjälkeen. Suunnitelmien toimeenpano voisi parantaa ilmastomuutoksen hillinnän suhteen edistyksellisten yritysten toimintaedellytyksiä ja pääsyä markkinoille. Toisaalta fossiilisten poltto- ja raaka-aineiden markkinoilla toimivat ja niitä käyttävät yritykset voivat menettää kilpailukykyään ja asemiaan markkinoilla. Joillekin yrityksille voisi koitua kustannuksia vähäpäästöisempien vaihtoehtojen käyttöönotosta. Monet edelläkävijäyritykset ovat tunnistanee, että oman hiilijalanjäljen pienentämisen lisäksi yrityksen kannattaa pienentää myös asiakkaitensa hiilijalanjälkeä, toisin sanoen lisätä yrityksen hiilikädenjälkeä.

Kuntien ilmastosuunnitelmien toimeenpanolla voi olla vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun. Lakiehdotus ei suoranaisesti edistä yrittäjyyttä, mutta voi parantaa yritysten kasvuedellytyksiä luomalla uutta kysyntää. Ehdotus voi välillisesti mahdollistaa esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) rahoituksen käyttöä yritystoiminnan kehittämiseen.

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia yritysten tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Ilmastosuunnitelmien toimeenpano voi kannustaa uusien tuotantomenetelmien, tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen. Monelle Kohti hiilineutraalia kuntaa -verkoston (Hinku-verkoston) edelläkävijäkunnalle on tyypillistä, että ne ovat yhdistäneet ilmastotyön kunnan elinvoimaisuuden kehittämiseen. Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin sekä Laukaan, Muuramen ja Toivakan kuntien omistama kunnallinen jätehuolto-yhtiö aloitti vuonna 2017 biokaasun tuottamisen liikennepolttoaineeksi ja avasi biokaasun tankkausasemia. Jyväskylän kaupunki on sittemmin edistänyt aktiivisesti biokaasukäyttöisten ajoneuvojen hankintaa ja luonut sitä kautta kysyntää biokaasun liikennekäytölle.

Oikein suunniteltujen sopeutumistoimien ansiosta yritykset voivat välttyä sää- ja ilmatoriskien aiheuttamilta taloudellisilta seurauksilta. Sopeutumistoimien suunnittelu kannustaa yrityksiä arvioimaan omia riskejään, mikä on merkittävää yrityksen ja kunnan sopeutumiskyvyn kannalta.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen ja resurssien jakoon. Esitys edellyttäneee niiltä kunnilta, joilla ei ennestään ole ilmastosuunnitelmaa, resurssien kohdentamista tehtävään. Koska kunnan ilmastosuunnitelma on uusi lakisääteinen velvoite kunnille, lähtökohtana on, että uudesta velvoitteesta aiheutuneet kustannukset korvataan kunnille. Käytännössä kunnilla on mahdollisuus hakea valtionavustusta ilmastosuunnitelman laatimisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

Hallitus on sopinut kevään 2022 kehysriihessä, että kuntien ilmastosuunnitelmien laatimiseen myönnettäviin valtionavustuksiin varataan 3 miljoonaa euroa per vuosi. Tästä osa menee palkka- ja hankintakuluihin ympäristöministeriössä ja Suomen ympäristökeskuksessa, joka vastaa päästötietopalvelun ylläpidosta. Kunnille ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien valmisteluun myönnettävän määrärahan osuus on 2,8 miljoonaa euroa. Ympäristöministeriö myöntää avustukset hakemusten perusteella.

Kunnat voisivat laatia suunnitelmansa itse taikka käyttää sen valmisteluun ulkopuolista tahoa. Valtionavustusta voisi hakea molemmissa tilanteissa. Sellaisessa tilanteessa, että alueen kunnat laativat yhteisen ilmastosuunnitelman, kunnat voisivat saada avustusta yhteisen suunnitelman laatimiseen osallistuvien kuntien lukumäärän mukaan. Valtionavustukset myönnettäisiin sitä tarvitseville kunnille toteutuneiden kustannusten mukaan niin, että yksittäiselle kunnalle myönnettävä rahoitus on enintään noin 40 000—50 000 euroa yhdellä suunnitelmakaudella. Esityksen mukaan kuntien olisi laadittava ensimmäinen ilmastosuunnitelma viimeistään lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen valtuustokauden aikana eli kaudella 2025—2029. Niille kunnille, joilta lain edellytykset täyttävä ilmastosuunnitelma vielä puuttuu, voitaisiin kuitenkin myöntää valtionavustusta suunnitelman laatimiseksi jo valtuustokaudella 2021—2025. Valtionavustusta ei myönnettäisi valtuustokaudella 2021—2025 sellaisille kunnille, jotka ovat jo kuluvalle valtuustokaudella laatineet lain vaatimukset täyttävän suunnitelman.

Välillisiä kustannusvaikutuksia esityksestä voi aiheutua kunnille ilmastosuunnitelmiin kirjattujen toimenpiteiden toteuttamisesta. Toisaalta kunnan ilmastotoimet voisivat tuoda myös taloudellisia säästöjä kuten eräät ilmastotyön edelläkävijäkunnat ovat osoittaneet. Jotkin investoinnit voivat olla hyvin kannattavia, jolloin investointikustannukset voidaan saada takaisin säästöinä kohtuullisen lyhyellä aikavälillä. Esimerkiksi energiatehokkuuden parantaminen ja puhtaan energian hankkeet voivat tuoda kunnalle kustannussäästöjä. Esimerkiksi Iin kunta on arvioinut saavuttaneensa 0,75 prosenttiyksikön kunnallisveroa vastaavat säästöt energiatehokkuutta parantamalla ja luopumalla öljylämmityksestä kunnan kiinteistöissä. Kokonaisuudessaan Iin kunta on 2012—2016 aikavälillä saavuttanut 1,9 miljoonan euron investoinneilla lähes 50 kilotonnin CO₂ päästövähennysten lisäksi 766 000 euron vuotuisia säästöjä.

Joihinkin toimenpiteisiin kunnat voivat saada erilaisia avustuksia valtiolta, mikä madaltaa investointien toteuttamiskynnystä ja parantaa investointien taloudellista kannattavuutta ja lyhentää takaisinmaksuaikaa kuntatalouden näkökulmasta. Esimerkiksi vuodesta 2020 lähtien kunnille on myönnetty avustuksia öljylämmityksestä luopumiseksi kunnan kiinteistöissä. Vaikka joidenkin investointien takaisinmaksuaika voi olla pitkä, investointien vuosituotto voi olla yllättävän suuri. Sopeutumistoimien ennakointi ja toteuttaminen voi säästää julkista taloutta merkittävästi kustannuksilta, jotka sään ääri-ilmiöt voisivat aiheuttaa.

Vaikutukset kansantalouteen

Ehdotuksella on jonkin verran välittömiä vaikutuksia yleiseen talouskehitykseen ja erityisesti kansantalouteen. Suunnitelmien laatimisvelvollisuus lisää todennäköisesti suunnittelupalvelujen kysyntää, ja täten tarjonnan kasvukin on oletettavaa.

Ilmastosuunnitelmaan kirjattujen toimenpiteiden toteuttaminen todennäköisesti edistäisi vähähiilisten tuotteiden ja palvelujen kysyntää ja siihen liittyvän yritystoiminnan osaamisen kehittymistä. Muutokset kysynnässä ja tarjonnassa voivat vaikuttaa kyseisten tuotteiden ja palveluiden hintoihin. Vähähiilisten tuotteiden ja palveluiden tuottamisesta ennustetaan globaalisti merkittävää kasvualaa, mikä voisi johtaa merkittäviin positiivisiin työllisyysvaikutuksiin. Tällainen kehitys edesauttaa myös kansantalouden rakenteen vihreää siirtymää vähähiilisyteen.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kuntavaikutukset

Esitetyllä ilmastolain muutoksella olisi välittömiä vaikutuksia erityisesti kuntaviranomaisten toimintaan, sillä esityksestä aiheutuisi uusia lakisääteisiä tehtäviä kunnille. Kunnille asetettaisiin velvoite laatia ilmastosuunnitelma ja sitä kautta velvoitettaisiin kuntia osallistumaan ilmastomuutoksen hillinnän toimenpiteiden suunnitteluun. Lisäksi esityksessä asetettaisiin velvoite seurata suunnitelman toteutumista.

Nykyisellään 294:stä manner-Suomen kunnasta 71:llä on tehtynä kunnan oma ilmastosuunnitelma. Näissä kunnissa asuu noin kaksi kolmasosaa Suomen asukkaista. Kaikissa yli 100 000 asukkaan kunnissa ja yli 10 000 asukkaan kunnistakin noin puolessa on jo laadittu ilmastosuunnitelma. Alle 10 000 asukkaan kunnista sen sijaan vain noin yhdeksällä prosentilla on ilmastosuunnitelma. Näin ollen uusi velvoite vaikuttaisi käytännössä erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin, sillä valtaosalla niistä ei ennestään ole ilmastosuunnitelmaa. Ilmastosuunnitelma tulisi laatia viimeistään 2025—2029 valtuustokaudella. Kunnat, joilla ei ole ennestään lain vaatimuksia täyttävää ilmastosuunnitelmaa, voisivat kuitenkin saada valtionavustusta suunnitelman laatimiseen jo valtuustokaudella 2021—2025. Lain voimaantulon jälkeen alkavalla seuraavalla valtuustokaudella 2025—2029 kaikkien kuntien olisi laadittava tai päivitettävä ilmastosuunnitelmansa.

Niissä kunnissa, joissa ei nykyisellään ole laadittu ilmastosuunnitelmia tai seurattu niiden toteutumista, velvoite edellyttäisi resurssien kohdentamista tehtävään. Suomen ympäristökeskuksen Kunnan ilmastosuunnitelmaselvityksen (2022) mukaan ilmastosuunnitelman laatimisen kustannukset vaihtelevat hyvin paljon eikä luotettavaa tietoa ole saatavissa. Suuret kaupungit voivat käyttää ilmastotyöhön ja siihen liittyvien suunnitelmien laadintaan vuositasolla useiden henkilöiden resursseja ja voivat käyttää lisäksi huomattavia summia erillishankkeisiin. Vähimmillään ilmastosuunnitelma on laadittu muutamien viikkojen tai parin kuukauden työpanoksella. Tässä ehdotuksessa asetettaisiin kuntien ilmastosuunnitelmille vähimmäisvaatimukset, jolloin resurssitarpeen arvioidaan olevan edellä esitetyn haitarin alapäästä. Kunnat voisivat halutessaan laatia lain vaatimuksia kattavamman ilmastosuunnitelman ja käyttää valtionavustuksen lisäksi omia resursseja suunnitelman laatimiseen.

Lakiin sisällytettävät uudet tehtävät saattaisivat aiheuttaa myös osaamisen kehittämistarpeita kunnissa. Kuntien ilmastosuunnitelmien laatimisen tukena olisi Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä päästötietopalvelu, josta esityksen mukaan säädettäisiin laissa. Lisäksi kunnille on tarkoitettu opas, jossa olisi käytännönläheisiä ohjeita ilmastosuunnitelman laatimisen tueksi. Näillä keinoilla pyrittäisiin keventämään suunnitelmien laatimisesta aiheutuvaa taakkaa

kuntien viranomaisille. Kunnille suunnatussa kuulemisessa ohjeistus ja päästölaskentaan liittyvät työkalut nousivat esille keskeisinä keinoina, joilla toivottiin valtion tukevan ilmastosuunnitelmien valmistelua. Niissä kunnissa, joissa jo nykyisellään tehdään suunnitelmallista ilmastotyötä ja siihen liittyvää seurantaa, esitys ei olennaisesti vaikuttaisi viranomaisten toimintaan. Myös näiden kuntien osalta tehtävät tulisivat lakisääteiksi, kun laki edellyttäisi kaikkia kuntia laatimaan tai päivittämään suunnitelman vähintään kerran vaalikaudessa.

Ehdotus toisi lisävelvoitteita kunnan viranomaisen raportointi- ja selvitysvelvoitteisiin. Ehdotuksen mukaan kunnan olisi seurattava ilmastosuunnitelman toteutumista. Kunta voisi seurata suunnitelmansa toteutumista valitsemillaan keinoilla. Seurannan keinoja voisivat olla erilaiset säännölliset kunnan toimintaan liittyvät tarkastelut, jotka voisivat liittyä esimerkiksi kunnan talousprosesseihin ja ilmastotoimien huomioon ottamiseen niissä. Seurantaa vahvistaisi esityksen ehdotus siitä, että suunnitelma olisi otettava huomioon kuntalain 115 §:ssä tarkoitettussa toimintakertomuksessa.

Kunnilla olisi vaihtoehtoisesti mahdollisuus laatia suunnitelma yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Mikäli kunnissa ei ole omia resursseja tai osaamista suunnitelman laatimista varten, kunnat voisivat myös esimerkiksi hankkia yhdessä ulkopuolisen tahon valmistelevaan ilmastosuunnitelmaa. Myös maakuntien liitolla voisi joillakin alueilla olla yhteen sovittava rooli, kun kunnat valmistelevat mahdollisia yhteisiä suunnitelmia. Siten ehdotuksella saattaisi olla vaikutuksia myös maakuntien liittojen toimintaan.

Rahoituksen saaminen ilmastosuunnitelman valmistelulle edellyttäisi avustuksen hakemista. Mikäli kunnalle myönnetään ilmastosuunnitelman valmisteluun valtionavustusta, tulee sen myös raportoida avustuksen käytöstä ja toteutuneista kustannuksista valtionapuviranomaiselle. Valtionavustusmenettelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä minimoimaan sujuvalla menettelyllä.

Ilmastosuunnitelman laatiminen voi lisätä kunnan viranomaisten ymmärrystä ilmastotoimista. Lisäksi se voi parantaa kunnan viranomaisten osaamista ilmastomuutokseen liittyvissä kysymyksissä ja parantaa sitä kautta palvelukykyä esimerkiksi kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa. Mikäli kunta osallistuu tai kuulee sidosryhmiä ilmastosuunnitelman valmisteluprosessin aikana, voi suunnitelman laatiminen lisätä ymmärrystä ja tietoisuutta kunnan ilmastotoimista laajemminkin sekä lisätä kuntalaisten ja muiden kunnan sidosryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan toimiin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Samalla tämä voi lisätä entisestään kuntien viranomaisten ymmärrystä ilmastotoimista ja niiden vaikutuksista eri sidosryhmiin.

Välillisiä vaikutuksia viranomaisten tehtäviin kunnissa aiheutuisi ilmastosuunnitelman toimeenpanon kautta. Vaikutukset tehtäviin riippuvat toteutettavien toimenpiteiden määrästä ja laajuudesta. Tällaisten välillisten vaikutusten suuruutta ja kohdentumista on kuitenkin melko vaikea ennakoida ja arvioida.

Vaikutukset valtion viranomaisiin

Kuntien ilmastosuunnitelmiin liittyvästä valtionavustusmenettelystä aiheutuisi hallinnollista taakkaa valtionapuviranomaiselle eli ympäristöministeriölle. Hallinnollinen taakka muodostuisi ennen kaikkea kyselyihin vastaamisesta, hakemusten käsittelystä, valtionavustuksen käytön seurannasta ja avustusten maksatuksesta. Lakiin sisällytettävä uusi tehtävä aiheuttaisi ympäristöministeriölle 1 henkilötyövuoden (100 000 e) resurssitarpeen sekä muun muassa oppaasta ja koulutuksesta johtuen rahoitukseen 50 000 euron pysyvän voimavaratarpeen.

Esitysehdotuksessa Suomen ympäristökeskukselle asetettaisiin tehtäväksi toimia kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä. Uudesta lakisääteisestä tehtävästä aiheutuisi Suomen ympäristökeskukselle pysyvä 0,5 henkilötyövuoden (50 000 e) voimavaratarve.

Ehdotetun valtioneuvoston päätöksiin liittyvän muutoksenhakusääntelyn osalta vaikutuksia kohdistuisi erityisesti muutoksenhakutuomioistuimeen, eli korkeimpaan hallinto-oikeuteen, sekä ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteleviin ministeriöihin. Muutoksenhakusääntelyn myötä korkeimman hallinto-oikeuden työmäärä saattaisi jossain määrin kasvaa. Tuleva työtaakka riippuu vireille pantavien valitusten määrästä, jota on vaikea arvioida ennakkoon. On kuitenkin todennäköistä, että valitusten määrä jäisi melko vähäiseksi. Muihin ympäristölakeihin sisältyviä valtioneuvoston päätöksiin liittyviä muutoksenhakusääntöksiä on sovellettu melko harvoin. Ilmastopolitiikan päätöksenteko ja uusi muutoksenhakusääntö saattaisivat toisaalta herättää laajempaa kiinnostusta ja innostaa valitusoikeutettuja tahoja kokeilemaan valitusmahdollisuutta. Se, että valitusoikeus olisi sellaisilla yhdistyksillä, jotka edustavat yksilöllisen valitusoikeuden omaavien henkilöiden etuja yhteisesti, saattaisi vähentää yksittäisten yksilöllisten valitusten määrää.

Tuomioistuimen työtaakkaa vähentäisi se, että valitusaika määräytyisi kaikkien tahojen kohdalla yhtäläisesti. Mikäli samasta suunnitelmasta tulisi useita valituksia, tuomioistuin voisi halutessaan tutkia niitä rinnakkain, mikä voisi sujuvoittaa prosessia ja vähentää työtaakkaa. Työtä helpottava tekijä on lisäksi se, että ilmastopolitiikan suunnitelmia hyväksytään melko harvoin: keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma kerran vaalikaudessa, maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ja sopeutumissuunnitelma vähintään kerran kahdessa vaalikaudessa ja pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma vähintään kerran kymmenessä vuodessa. Valitukset keskittyisivät niihin melko harvakseltaan tuleviin ajankohtiin, jolloin ilmastopolitiikan suunnitelma hyväksytään valtioneuvostossa.

Yksi mahdollinen valituksen lopputulema olisi, että korkein hallinto-oikeus palauttaisi ilmastopolitiikan suunnitelman muutettavaksi tai täydennettäväksi valmistelemaan ministeriöön. Tässä tapauksessa kyseisen ministeriön työmäärä kasvaisi. On vaikea ennakoida, kuinka iso työtaakka suunnitelman palauttamisesta voisi seurata. Tämä selkeytyisi vasta mahdollisen oikeuskäytännön myötä.

Myös kuntien ilmastosuunnitelmiin liittyvästä muutoksenhausta aiheutuisi vaikutuksia tuomioistuinlaitokselle. Kunnan ilmastosuunnitelmasta voisi kunnallisvalituksella valittaa hallinto-oikeuteen. Kuntalain 137 §:n 1 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnan jäsen. Valitusoikeutettujen piiri olisi näin ollen laaja. Mahdolliset kunnallisvalitukset lisääisivät hallintotuomioistuinten työtaakkaa. On vaikea etukäteen arvioida, missä määrin kuntien ilmastosuunnitelmista valitettaisiin tuomioistuimeen.

Ylipäänsä ehdotettu muutoksenhakusääntely korostaisi tuomioistuinten asemaa ilmastoasioiden saralla.

4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Sekä kuntien ilmastosuunnitelmia että muutoksenhakusääntelyä koskevalla ehdotuksella olisi välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kuntien ilmastosuunnitelmiin liittyvä ehdotus voisi parantaa yksittäisten kuntalaisten ja eri väestöryhmien mahdollisuuksia osallistua lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kunnan ilmastosuunnitelma kattaisi

kunnan oman toiminnan ilmastonmuutoksen hillintätoimien lisäksi kunnan päätösten vaikutukset asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjä omassa toiminnassaan. Vaikuttavan ilmastotyön varmistamiseksi kunta voisi kuulla ja osallistaa kuntalaisia ja sidosryhmiä suunnitelman valmistelussa eri tavoin.

Mikäli kunnan ilmastosuunnitelmassa asetettaisiin sopeutumiseen liittyviä tavoitteita tai toimia, niillä voisi olla vaikutuksia kuntalaisten terveyteen. Esimerkiksi liukastumisvarautumisella ja hellevarautumisella voisi olla myönteisiä vaikutuksia etenkin ikääntyneen väestön sekä helteille haavoittuvien terveydentilaan. Jos sopeutussuunnitelmat vahvistaisivat edelleen esimerkiksi tulva- ja metsäpalovarautumista alueella ja varautumisesta saatavaa tietoa, tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden turvaamiseen.

Tutkimuksissa ja YK:n ihmisoikeuselinten selvityksissä on arvioitu, että ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt, mutta erityisesti tulevaisuudessa laajasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kuntien ilmastosuunnitelmilla parannettaisiin Suomen mahdollisuuksia saavuttaa kansalliset ilmastotavoitteensa. Tätä kautta esityksen voidaan katsoa vaikuttavan myönteisesti muun muassa tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen. Kuntien ilmastosuunnitelmat edistäisivät osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pitkällä aikavälillä. Tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen riippuu kuitenkin ensisijaisesti siitä, kuinka kansainvälisissä ilmastotoimissa onnistutaan, sillä ilmastonmuutos on maailmanlaajuinen ilmiö.

Esityksellä voidaan katsoa olevan välillisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, sillä kuntien ilmastosuunnitelmiin sisällytettävät toimet saattaisivat kohdentua eri tavoin naisiin ja miehiin. Esimerkiksi joukkoliikenteen parantaminen vaikuttaisi keskimäärin enemmän naisten liikkumismahdollisuuksiin, sillä naiset käyttävät miehiä enemmän joukkoliikennettä. Mahdollisen kasvisruoan lisääminen julkisessa ruokailussa vaikuttaisi ensisijaisesti naisten ruokailuun ja hyvinvointiin, sillä valtaosa kunta-alan työntekijöistä on naisia. Kuntien olisi hyvä arvioida sukupuolivaikutuksia osana ilmastosuunnitelmien valmistelua.

Esityksessä ehdotetaan uutta muutoksenhakusäätelyä ilmastolakiin. Valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös lakiin. Kuntien ilmastosuunnitelmiin olisi mahdollista hakea muutosta kunnallisvalituksella. Muutoksenhakusäätelyn voidaan katsoa edistävän oikeusturvan toteutumista. Sääntely toisi valitusoikeutetuille tahoille paremmat mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Ilmastopolitiikan päätöksiin liittyvä oikeusvarmuus parantuisi, mikä palvelisi lähtökohtaisesti kaikkia kansalaisia ja muita yhteiskunnan tahoja.

Valitus valtioneuvoston päätökseen voisi perustua sekä aineelliseen että menettelylliseen lainvastaisuuteen. Ilmastolain mukaisissa valtioneuvoston päätöksissä tämä tarkoittaisi, että valitusoikeutettu voisi valittaa esimerkiksi siitä, että valmisteleva viranomaisena ei ole järjestänyt lain mukaista kuulemistä ilmastopolitiikan suunnitelman valmisteluvaiheessa. Valitusoikeutettu voisi myös valittaa sillä perusteella, että suunnitelma ei täytä ilmastolain vaatimuksia. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että suunnitelmasta puuttuisi lain mukaan suunnitelmaan sisällytettävä asia. Myös suunnitelmasta ilmenevän kokonaisuuden riittävyys voisi tulla oikeudellisesti arvioitavaksi. Uudistus parantaa huomattavasti valitusoikeutettujen vaikutusmahdollisuuksia ja oikeusturvan toteutumista.

Saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella olisi säännösehdotuksen mukaan valitusoikeus. Valitusoikeus edistäisi osaltaan saamelaisten oikeuksien toteutumista sekä parantaisi saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen vaikutusmahdollisuuksia.

Esityksessä ehdotettu muutoksenhakusääntely voisi vaikuttaa mahdollisten oikeustapausten kautta myös välillisesti laajemmin perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaikutukset riippuvat kuitenkin mahdollisten oikeustapausten luonteesta sekä siitä, ottaisiko tuomioistuimien kantaa perus- ja ihmisoikeuksiin ratkaisuihinsa.

4.2.7 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ilmastosuunnitelmien laatiminen ja toimeenpano voivat välillisesti lisätä kansalaisten ymmärrystä ja tietoisuutta ilmastonmuutoksesta ja sen hillinnästä sekä parantaa mahdollisuuksia seurata kunnassa tehtävää ilmastotyötä ja toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Lisäksi ehdotettu suunnitelmavelvoite voisi vähentää ihmisten ilmastoahdistusta ja siten parantaa henkistä hyvinvointia, koska suunnitelmilla pyritään torjumaan ilmastonmuutosta sekä vähentämään sen aiheuttamia haitallisia vaikutuksia ja riskejä. Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat erityisellä tavalla lapsiin, sillä he kokevat ilmastonmuutoksen vaikutukset pidemmällä aikavälillä.

Pääsääntöisesti ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista tavoittelevat toimet edistävät välillisesti myös hyvinvointia ja terveyttä. Kuntien ilmastosuunnitelman hillintätoimet voisivat kohdistua esimerkiksi kaavoitukseen ja sitä kautta vaikuttaa kuntalaisten mahdollisuuksiin liikua kävellen ja pyöräillen. Kävelyn ja pyöräilyn lisääntyminen voisi osaltaan arkiliikunnan kautta vaikuttaa myönteisesti kuntalaisten terveydentilaan. Samoin esityksessä olevat ilmastosuunnitelmat voisivat vaikuttaa esimerkiksi ilmastoystävällisen ruokailun lisäämiseen julkisessa ruokailussa, millä voisi olla myönteisiä vaikutuksia julkisen ruokailun piirissä olevien terveyteen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kunnan ilmastosuunnitelman sisältövaatimukset

Esityksen valmistelussa on arvioitu eri vaihtoehtoja koskien kunnan ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksia. Punnintaa on tehty erityisesti siitä näkökulmasta, miten erikokoiset kunnat pystyisivät toteuttamaan uuden suunnitelmavelvoitteen. Suomen ympäristökeskuksen laatimassa Kunnan ilmastosuunnitelmaselvityksessä (2022) esitettiin kolme vaihtoehtoa ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksiksi. Vaihtoehdot eroavat toisistaan sisältövaatimusten laajuuden ja yksityiskohtaisuuden osalta.

Yhtenä vaihtoehtona Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä esitettiin, että suunnitelmavelvoite koskisi ainoastaan kuntaorganisaation oman toiminnan ilmastonmuutoksen hillintätoimia. Ilmastosuunnitelma ei siten sisältäisi kunnan päätösten vaikutuksia asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjä omassa toiminnassaan. Ilmastosuunnitelma kattaisi omasta toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen lähtötilanteen kartoituksen, hillintätoimenpiteiden suunnittelun, toimenpideohjelman laatimisen (sisältäen päästövähennystavoitteet, toteutettavat toimenpiteet, vastuutahot ja aikataulut) ja hyväksymisen, toimenpideohjelman toteutuksen ja toteutuksen seurannan.

Toisena vaihtoehtona Suomen ympäristökeskus esitti, että kunnan ilmastosuunnitelma kattaisi kuntaorganisaation oman toiminnan ilmastonmuutoksen hillintätoimien lisäksi kunnan päätösten vaikutukset asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjä omassa toiminnassaan. Suunnitelma kattaisi tällöin kaikkien kunnan alueelta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen lähtötilanteen kartoituksen päästökauppaan kuuluvia erillisvoimalaitoksia ja teollisu-

suuslaitoksia lukuun ottamatta, hillintätoimenpiteiden suunnittelun, toimenpideohjelman laatimisen (sisältäen päästövähennystavoitteet, toteutettavat toimenpiteet, vastuutahot, aikataulut ja viestintäsuunnitelman asukkaiden ja muiden sidosryhmien suuntaan) ja hyväksymisen, toimenpideohjelman toteutuksen ja toteutuksen seurannan.

Kolmantena vaihtoehtona selvityksessä esitettiin, että suunnitelmavelvoite koskisi kuntaorganisaation oman toiminnan ilmastomuutoksen hillintätoimien ja kunnan päätösten vaikutuksien lisäksi vaikuttamisen asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjään omassa toiminnassaan. Tässä vaihtoehdossa ilmastosuunnitelma kattaisi kaikkien kunnan alueelta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen lähtötilanteen kartoituksen päästökauppaan kuuluvia erilliskoivulaitoksia ja teollisuuslaitoksia lukuun ottamatta, hillintätoimenpiteiden suunnittelun yhdessä sidosryhmien kanssa, toimenpideohjelman laadinnan (sisältäen päästövähennystavoitteet, toteutettavat toimenpiteet, vastuutahot sidosryhmät mukaan lukien, aikataulut ja viestintäsuunnitelman asukkaiden ja muiden sidosryhmien suuntaan) ja hyväksymisen, toimenpideohjelman toteutuksen ja toteutuksen seurannan.

Tässä esityksessä ehdotetaan lähtökohdaksi toisen vaihtoehdon mukaista suunnitelmavelvoitetta, jolloin ilmastosuunnitelma kattaisi kuntaorganisaation oman toiminnan ilmastomuutoksen hillintätoimien lisäksi kunnan päätösten vaikutukset asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjä omassa toiminnassaan. Myös Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä suositeltiin toisen vaihtoehdon mukaisen velvoitteen lisäämistä ilmastolakiin. Vaihtoehto tukisi kunnallista ilmastotyötä asettamatta kuitenkaan kohtuuttomia velvoitteita pienille ja keskisuurille kunnille. Ensimmäisen vaihtoehdon ongelmana nähtiin, että nykyisessä kuntakohtaisessa päästölaskennassa ei eroteta kuntien oman organisaation toiminnan päästöjä muista päästöistä. Päästölaskenta ei siksi käytännössä tukisi suunnitelmien laadintaa ja seurantaa. Kolmannen vaihtoehdon mukainen velvoite olisi vaativa sekä edellyttäisi muita vaihtoehtoja enemmän resursseja ja erityisosaamista. Kolmannen vaihtoehdon mukainen velvoite voisi olla haastava niille kunnille, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta ilmastosuunnitelmien laadinnasta.

5.1.2 Ilmastosuunnitelman laatimiseen velvoitettavat tahot

Valmistelun lähtökohtana on ollut syyskuun 2021 budjettiriihen kirjaus, jonka mukaan lainsäädäntöön tulisi lisätä velvoite laatia ilmastosuunnitelmat kunta-, seutu- tai maakuntatasolla. Näin ollen valmistelun aikana on punnittu eri vaihtoehtoja sen suhteen, mille taholle olisi ilmastolaissa tarkoituksenmukaista asettaa ilmastosuunnitelman laatimisvelvoite. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota erityisesti suunnitelmien vaikuttavuuteen. Esityksessä ehdotetaan, että ilmastosuunnitelman laatimisvelvollisuus kohdistuisi kuntiin alueellisten toimijoiden, kuten maakuntien liittojen, sijaan. Samalla esitysehdotuksessa otetaan kuitenkin huomioon alueellisen yhteistyön merkitys niin, että kunnat voisivat vaihtoehtoisesti laatia suunnitelman myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa.

Kunnat voidaan katsoa tarkoituksenmukaiseksi tahoksi uuden suunnitelman laatimisvelvoitteen osalta, sillä ne vastaavat alueillaan muun muassa kaavoituksesta, maankäytöstä, liikennesuunnittelusta, energiayhtiöiden omistajaohjauksesta ja julkisten rakennusten lämmitystapavalinnoista. Kunnat voivat lisäksi vauhdittaa ja edistää sidosryhmiensä ilmastotyötä monin tavoin erilaisilla ohjaukeinoilla, kuten velvoitteilla, taloudellisilla keinoilla tai viestinnällä sekä esimerkiksi palvelumuotoilulla, yhteistyöllä ja kumppanuuksilla.

Maakuntien liitot ovat keskeinen toimija alueellisessa ilmastotyössä. Useimmat maakuntien liitot ovat valmistelleet ilmastosuunnitelman tai vastaavan strategisen asiakirjan, jonka tarkoituksena on vauhdittaa ilmastotyötä alueella. Maakuntien ilmastosuunnitelmia on valmisteltu yh-

teistyössä alueen kuntien kanssa. Maakuntatason suunnitelmien soveltaminen sellaisinaan kuntatasolla ei kuitenkaan välttämättä ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Suomen ympäristökeskuksen laatimassa Kuntien ilmastosuunnitelmaselvityksessä (2022) todettiin, että maakuntien liitoille sopivat ilmastotyössä luontevasti tehtävät, jotka koskevat koko maakunnan aluetta tai maakunnalle merkittäviä toimialoja. Vaikka maakuntien liitoille ei esitysehdotuksessa asetetaisikaan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitetta, voisi maakuntien liitoilla joillakin alueilla olla yhteensovittava rooli, kun kunnat valmistelevat mahdollisia yhteisiä suunnitelmia.

5.1.3 Yleinen ilmastolain tavoitteiden edistämismuutokset

Ilmastolain kokonaisuudistuksen yhteydessä valmisteltiin kuntia koskevaa velvoitetta. Kesällä 2021 järjestetyllä lausuntokierroksella ilmastolain kokonaisuudistukseen liittyvässä esitysehdotuksessa oli mukana ehdotus kuntien yleisestä ilmastolain tavoitteiden edistämismuutoksesta. Tarkoituksena oli saada myös kunnat lain soveltamisalan piiriin ja edistää kuntien ilmastotyötä. Ehdotettu yleinen edistämismuutos herätti lausuntokierroksella paljon arvostelua lausunnonantajissa. Erityisesti ehdotuksen muotoilua ”mahdollisuuksien mukaan” pidettiin epäonnistuneena ja säännösehdoituksen oikeudellista merkitystä epäselvänä. Oikeuskanslerinvirasto katsoi lausunnossaan, että säännöstä olisi kokonaisuutena vielä harkittava ja kehitettävä lain säännösten täsmällisyyden sekä ympäristöperusoikeuden ja EU:n ympäristölainsäädännön tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta. Oikeuskanslerinvirasto korosti, että ehdotettuun lakiin ei ole perusteltua sisällyttää lähinnä julistuksenomaisia muotoiluja, vaan lain säännöksillä tulisi olla riittävän täsmällistä ja käytännössä vaikuttavaa sisältöä. Lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta säännösehdoituksen katsottiin edellyttävän jatkovalmistelua eikä sitä lopulta ehdotettu sisällytettäväksi uuteen ilmastolakiin. Samoin katsottiin, että kuntien sääntelyä olisi tarkoituksenmukaista tarkastella kokonaisuutena siinä yhteydessä, kun valmistellaan uutta ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitetta.

Yleisen edistämismuutoksen sääntelytarvetta on punnittu osana tämän esityksen valmistelua. Kuntien yleistä ilmastolain tavoitteiden edistämismuutosta ei ehdota sisällytettäväksi tähän esitykseen, koska se olisi päällekkäinen säädettäväksi ehdotettavan ja konkreettisemmän kunnan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteen kanssa. Ehdotettavan uuden suunnitelmamuutoksen tarkoituksena olisi tehostaa ja systematisoida kuntien ilmastotyötä. Samoin kunnan ilmastosuunnitelman avulla olisi tarkoitus edistää lain 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteutumista, joten yleisemmästä edistämismuutoksesta säätämisen ei voida katsoa olevan tarpeellista eikä myöskään tarkoituksenmukaista.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsin ilmastopolitiikka perustuu vuonna 2017 hyväksytyyn laajaan ilmastopolitiikan viitekehykseen, jossa on kolme osaa: ilmastolaki, ilmastopolitiikan tavoitteet sekä ilmastopolitiikan asiantuntijaelin. Ilmastolaissa (klimatlag, 720/2017) säädetään ilmastopolitiikan laadullisista tavoitteista sekä valtion suunnittelu- ja raportointivelvollisuuksista. Lain mukaan hallituksen ilmastopolitiikan tulee perustua eduskunnan hyväksymään sitovaan pitkän aikavälin päästövähennystavoitteeseen. Ilmastopolitiikkaa pyritään ohjaamaan lain mukaisella ilmastosuunnitelmalla, jonka hallitus laatii neljän vuoden välein. Ilmastosuunnitelma sisältää kuvaukset muun muassa kansallisista ilmastotavoitteista, päästökkehityksestä, ilmastotoimista sekä niiden vaikutuksista.

Ruotsin ilmastopolitiikan määrälliset tavoitteet tulevat lain ulkopuolisesta ilmastopolitiikan viitekehyksestä. Pitkällä aikavälillä Ruotsi tavoittelee hiilineutraaliutta vuoteen 2045 mennessä.

Keskipitkän aikavälin tavoitteita on asetettu vuosille 2030 ja 2040. Vuoteen 2030 mennessä maan tulee vähentää 63 prosenttia taakanjakosektorin päästöistä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Vastaava vähennystavoite vuodelle 2040 on 75 prosenttia.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Ruotsin ilmastolaki ei velvoita kuntia laatimaan ilmastosuunnitelmia, mutta maankäyttö- ja rakennuslaki (plan- och bygglag, 2010:900) velvoittaa kuntia yleisellä tasolla ottamaan huomioon ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen. Lisäksi Ruotsin Hinku-verkoston vastaava yhdistys Klimatkommunerna on tehnyt aloitteen valtion ja kuntien välisistä ilmastopimukista. Ajatuksena on, että kunnat sitoutuvat valtion päästövähennystavoitteiden mukaisiin ilmastotavoitteisiin ja -toimenpiteisiin, ja valtio puolestaan tukee kuntien ilmastotyötä rahoituksen, koordinoinnin, seurannan ja viestinnän kautta. Aloitteen mukaan sopimusten lainsäädännöllistä perustaa tulisi kehittää, jolloin kyse ei olisi pelkästään vapaaehtoisesta toiminnasta.

Muutoksenhaku

Ruotsin ilmastolakiin tai ilmastopolitiikan viitekehykseen ei ole sisällytetty säännöksiä muutoksenhausta ilmastolain mukaiseen ilmastosuunnitelmaan eikä viitekehyksessä asetettuihin päästövähennystavoitteisiin. Ilmastoliitännäisiä oikeudenkäyntejä Ruotsissa on ollut yksi: vuonna 2016 yksityishenkilöt ja kansalaisjärjestöt valittivat valtio-omisteisen Vattenfall energiyrityksen hiilivoimaloiden eteenpäin myynnistä (PUSH Sverige, fältbiologerna och andra v. Sveriges regering). Valittajien mukaan myynti rikkoi perustuslain ja kansainvälisten sitoumusten valtiolle asettamaa velvollisuutta turvata turvallinen ilmasto. Valitus käsiteltiin yleisessä tuomioistuimessa, joka hylkäsi valituksen, koska valittajille ei tuomioistuimen mukaan ollut koitunut kyseessä olevasta menettelystä haittaa.

5.2.2 Norja

Norjan ilmastolaki (lov on klimamål, LOV-2017-06-16-60) tuli voimaan vuoden 2018 alussa. Laki on puitelaki, jonka tavoitteena on edistää ilmastotavoitteiden toteutumista sekä avoimuutta ja julkista keskustelua ilmastotyön edistymisestä. Laissa asetetaan kaksi päästövähennystavoitetta: 90—95 prosentin päästövähennys vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasosta, sekä 50—55 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasosta. Lisäksi laki velvoittaa hallitusta asettamaan joka viides vuosi lyhyemmän aikajänteen päästövähennystavoitteet. Hallituksen tulee vuosittain talousarvioesityksen yhteydessä esittää selvitys siitä, miten valtio aikoo saavuttaa edellä mainitut ilmastotavoitteet.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Norjan kaavoitus- ja rakennuslaissa (plan- og bygningsloven, LOV-2008-06-27-71) säädetään valtion mahdollisuudesta antaa suunnitteluohjeita. Norjassa on vuodesta 2009 asti ollut voimassa ilmasto- ja energiasuunnittelua koskeva suunnitteluohje, jota täydennettiin vuonna 2018 ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvillä ohjeilla. Ohjeen mukaan kuntien tulee muun muassa ilmasto- ja energiasuunnitelmien avulla edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä, energiatehokkuutta ja ilmastomuutokseen sopeutumista. Suunnitelmien laadinnassa tulee hyödyntää tieteellistä tietoa, ja alueellisten ja valtiollisten organisaatioiden tulee tukea kuntia suunnitelmien laadinnassa hankkimalla ja systematisoimalla suunnitelmien teossa tarvittavaa tietoa. Kuntien on tarkistettava ilmasto- ja energiasuunnitelmat vähintään neljän vuoden välein.

Suunnitteluohjeessa eritellään tarkasti ohjeellinen sisältö kunnan ilmasto- ja energiasuunnitelmalle. Suunnitelmassa pitäisi ensinnäkin olla tiedot kaikista suorista kasvihuonekaasupäästöistä

kunnan rajojen sisällä sekä tiedot kunnan energiajärjestelmästä ja energiankulutuksesta. Suunnitelmassa pitäisi olla myös vähintään kymmenen vuoden päähän ulottuvat ennusteet siitä, millaiset kunnan päästöt olisivat ilman toimenpiteitä, ja millaiset energian kysyntä ja tuotanto tulisivat olemaan. Lisäksi suunnitelmaan pitäisi sisältyä kunnianhimoiset päästövähennys- ja energiatehokkuustavoitteet sekä kustannustehokkaat keinot niiden saavuttamiseksi. Suunnitelman tulisi muodostaa toimintaohjelma, jossa on selkeästi määritetty, mikä taho seuraa suunnitelman toteutumista. Suunnitelmassa tulisi myös ottaa huomioon ilmasto- ja energiasuunnittelun sekä asumis-, alue- ja liikennesuunnittelun väliset yhteydet.

Suunnitteluohjeet on monin paikoin muotoiltu ohjeellisiksi, eli kunnat voivat käytännössä itse päättää ilmastosuunnitelmiansa kunnianhimoisuuden tason ja sisällön. Suunnitelmien toteutumisesta ei ole velvollisuutta raportoida eteenpäin eikä suunnitteluohjeiden noudattamatta jättämisellä myöskään ole seuraamuksia.

Muutoksenhaku

Norjan ilmastolaissa ei säädetä muutoksenhausta lain sisältämiin tavoitteisiin tai selvityksiin.

Maassa on ollut kaksi ilmastoon liittyvää oikeustapausta. Toinen tapauksista on erityisen tunnettu

Greenpeace Norden & Natur og Ungdom v. Staten ved Olje- og energidepartementet (16-166674TVI-OTIR/06), jossa aiheena on öljyn ja kaasun poraamisen salliminen uusilla alueilla Barentsinmerellä. Kansalaisjärjestöistä koostuvat valittajat katsoivat toiminnan käyttöoikeussopimusten olevan vastoin Norjan perustuslakia ja Pariisin ilmastopimusta. Norjassa ei ole erillistä hallintoprosessia, ja asia käsiteltiin siviiliasiana alioikeudessa, ylioikeudessa ja lopulta valitusluvan jälkeen myös korkeimmassa oikeudessa. Valitus hylättiin kaikissa oikeusasteissa vaihtelevin valtiösääntöön ja prosessiin liittyvin perustein. Korkein oikeus äänesti asiasta 11—4. Vähemmistö olisi kumonnut hallituksen päätöksen menettelyvirheperusteella, sillä ilmasto-vaikutuksia ei ollut selvitetty riittävästi. Sittenminn asiassa on tehty valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, jossa asian käsittely on yhä kesken.

5.2.3 Tanska

Tanskan ilmastolaki (lov om klima, 965/2020) hyväksyttiin vuonna 2020. Laissa säädetään päästövähennystavoitteista sekä ilmastotoimien toimeenpanon seurannasta ja raportoinnista. Laki asettaa sitovan tavoitteen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 70 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Pitkällä aikavälillä Tanskan tulee olla hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä. Vuodesta 2030 eteenpäin päästövähennystavoitteet päivitetään viiden vuoden välein kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Uusien tavoitteiden tavoitetaso tulee aina nousta.

Päästövähennystavoitteiden päivittämisen yhteydessä tulee laatia ilmastotoimia koskeva suunnitelma. Myös tämä ilmastosuunnitelma laaditaan kymmeneksi vuodeksi eteenpäin, mutta laissa ei aseteta tarkkoja sisältövaatimuksia suunnitelmalle. Ilmastosuunnitelman lisäksi ministeri esittelee vuosittain parlamentille ilmasto-ohjelman, jossa esitetään maan päästökehitys suhteessa laissa määritettyihin tavoitteisiin sekä ilmastoaloitteet ja -toimet sekä näiden vaikutukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Tanskan ilmastolaissa ei säädetä kuntien roolista ilmastotyössä, mutta suunnittelulaki (planloven, 1157/2020) edellyttää, että Suomen asemakaavaa vastaavissa paikallisissa suunnitelmissa otetaan huomioon ilmastomuutokseen sopeutumisen edellyttämät toimet. Lisäksi Tanskan hallitus ja Tanskan kuntaliitto sopivat vuonna 2013, että kunnat laativat sopeutumis suunnitelmat. Tanskan ympäristövirasto on laatinut sopeutumis suunnitelmia koskevan ohjeen. Kuntien sopeutumis suunnitelmien tulee sisältää ainakin alueellinen riskikartoitus sekä lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma sopeutumisen edistämiseksi. Valtio tarjoaa suunnitelmien tekemisen avuksi esimerkiksi tulvakarttoja ja pyrkii helpottamaan suunnitelmien rahoittamista pidentämällä valtion kunnille myöntämiä lainatakuita ja helpottamalla osamaksun hyödyntämistä.

Lisäksi Tanskan kuntaliitto pyrkii vapaaehtoisella DK2020 ilmastopimuksella siihen, että jokainen kunta laatii itselleen vuoteen 2050 tähtäävän hiilineutraaliussuunnitelman sekä sopeutumis suunnitelman. Projektissa on kyse kansainvälisen kaupunkien ilmastoverkoston C40 laatimasta The Climate Action Planning Framework -standardista, jonka avulla pyritään toteuttamaan Pariisin ilmastopimuksen tavoitteita. Tanskassa standardia sovelletaan nyt myös pienempiin kaupunkeihin ja kuntiin, kuin mihin standardi on alun perin suunniteltu. Suunnitelmien keskeisinä osina ovat hiilineutraaliuden ja sopeutumisen lisäksi yhteisön ja mahdollisten yhteistyötahojen mukaan ottaminen ja sopeutumisen hyötyjen oikeudenmukainen jakaminen.

Muutoksenhaku

Tanskan ilmastolaissa ei säädetä muutoksenhausta ilmastosuunnitelmaan eikä ilmasto-ohjelmaan. Tanskassa on ollut kaksi ilmastoliitännäistä oikeudenkäyntiä, mutta kumpikaan niistä ei liittynyt ilmastosuunnitelmiin.

5.2.4 Islanti

Islannin ilmastolaki (lög um loftslagsmál, 70/2012) on tullut voimaan vuonna 2012 ja sitä on muutettu useaan otteeseen sen jälkeen. Lain tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä taloudellisesti ja tehokkaasti, lisätä hiilen sidontaa, edistää ilmastomuutokseen sopeutumista ja osaltaan vastata maan kansainvälisiin ilmastovelvoitteisiin. Islannin ilmastolaissa säädetään ilmastosuunnitelmasta, joka vastuuministerin pitää päivittää vähintään neljän vuoden välein. Suunnitelman pitää sisältää keinoja päästöjen vähentämiseen ja hiilen sidontaan sekä arviot keinojen kustannuksista ja ilmastohyödyistä. Ilmastosuunnitelman edistymistä tarkastellaan vuosittain.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Islannin ilmastolaissa kuntia velvoitetaan laatimaan ja panemaan toimeen ilmastosuunnitelma (lög um loftslagsmál, 5. gr. c.). Suunnitelmissa tulee määrittää tavoitteet päästövähennyksille ja hiilikompensatioille sekä keinot tavoitteiden saavuttamiseen. Ilmastosuunnitelmat kattavat kuntien oman toiminnan, ja kunnat rahoittavat suunnitelmien laatimisen itse. Islannin kuntaliitto on saanut rahoitusta Islannin ilmastorahastolta ilmastotyökalupakin kehitystä varten. Työkalupakin on tarkoitus avustaa kuntia ilmastosuunnitelmien teossa ja päästölaskennassa.

Toistaiseksi vain suurilla kunnilla on ilmastosuunnitelmia, ja jotkin kunnat ovat tehneet ilmastosuunnitelman minimivaatimusta laajemmalla tasolla. Tällöin suunnitelmat saattavat kattaa koko kunta-alueen päästöt sisältäen esimerkiksi asukkaisiin, yrityksiin, maanviljelijöihin, teollisuuteen ja maankäyttösektoriin kohdistuvia ilmastotoimia. Pienillä kunnilla ilmastosuunnitelmien laadinta on vasta alkuvaiheessa.

Muutoksenhaku

Islannin ilmastolaki ei sisällä erillistä sääntelyä muutoksenhausta ilmastosuunnitelmaan, mutta laissa on säädetty valitusmahdollisuudesta monia ilmastolain säädöksiä toteuttavan ympäristö- ja ruokaviraston toimiin. Maassa ei ole ollut ilmastoon liittyviä oikeustapauksia.

5.2.5 Alankomaat

Alankomaiden ilmastolaki (klimaatwet, 253/2019) hyväksyttiin vuonna 2019. Lain tavoitteena on luoda lainsäädännöllinen viitekehys kasvihuonekaasupäästöjen asteittaiselle vähentämiselle globaalin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Alankomaat tavoittelee 95 prosentin päästövähennystä vuoteen 2050 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon. Laissa säädetään välitavoitteesta tämän päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi: vuoteen 2030 mennessä Alankomaiden tulee saavuttaa 49 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasoon verrattuna. Lisäksi vuoteen 2050 mennessä maan sähköntuotannon tulee olla hiilineutraalia. Laissa säädetään myös ilmastosuunnitelmasta ja sen sisältövaatimuksista. Ilmastosuunnitelma laaditaan vuodesta 2019 eteenpäin aina kymmeneksi vuodeksi ja päivitetään viiden vuoden välein.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Alankomaiden ilmastolaissa ei ole kuntia velvoittavaa sääntelyä. Kunnat mainitaan kuitenkin kuultavana tahona ilmastolain mukaisten suunnitelmien toimeenpanossa. Lisäksi kunnat voivat kansallisen ympäristönsuojelua koskevan lain (wet milieubeheer) nojalla laatia ympäristösuunnitelmia, joiden tavoitteena on ohjata kuntien päätöksentekoa ympäristönsuojelun näkökulmasta. Alankomaiden kansallisessa sopeutumissuunnitelmassa kannustetaan kuntia sisällyttämään sopeutumistoimia ympäristöä koskeviin suunnitelmiin ja linjauksiin.

Muutoksenhaku

Alankomaissa on ollut muutama ilmastoon liittyvää oikeudenkäynti, ja Alankomaiden ilmastolain säätämisen taustalla onkin yksi toistaiseksi tunnetuimmista ilmasto-oikeudenkäynneistä. Niin kutsutussa Urgenda-tapauksessa (Urgenda Foundation v. State of the Netherlands, 19/00135) alankomaalainen säätiö vaati Alankomaiden kansalaisten nimissä valtion velvoittamista tiukempiin ilmastotoimiin sillä perusteella, että valtiolla on oikeudellinen velvollisuus vakavan ilmastomuutoksen torjumiseen. Asia käsiteltiin siviiliprosessina, sillä vaikka Alankomaissa on erilliset yleis- ja hallintotuomioistuimet, ovat hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat eri laeissa tarkoin määritelty.

Vuonna 2015 alioikeus antoi Urgenda-säätiölle asianosaisaseman kansallisen lain nojalla ja katsoi Alankomaiden vuodelle 2020 asettaman päästövähennystavoitteen olevan riittämätön ja loukkaavan maassa asuvien Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaista oikeutta elämään sekä oikeutta yksityis- ja perhe-elämään. Oikeus velvoitti valtion leikkaamaan kasvihuonekaasupäästöjään vähintään 25 prosentilla vuoden 2020 loppuun mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon sekä ryhtymään välittömästi tehokkaampiin torjuntatoimiin. Valtio haki muutosta päätökseen sekä ylioikeudelta että korkeimmalta oikeudelta, jotka molemmat hylkäsivät valituksen ja pysyttivät alkuperäisen päätöksen.

Urgenda-tapauksessa valtio velvoitettiin tuomioistuimessa kiristämään ilmastopolitiikkaansa ilmastomuutoksen ehkäisemiseksi, ennen muuta ihmisoikeusnäkökohtien perusteella. On huomioitava, että Alankomaissa ilmastomuutoksen muodostamat uhat kansalaisten oikeuksille ovat erityisen konkreettisia ja vakavia merenpinnan noususkenaarioiden takia.

5.2.6 Saksa

Saksan liittovaltion ensimmäinen ilmastomuutosta ja sen hillintää koskeva laki (bundes-klimaschutzgesetz, 2513/2019) hyväksyttiin vuonna 2019, ja lakia päivitettiin vuonna 2021 ilmasto-oikeudenkäynnin seurauksena. Päivitetystä ilmastolaissa säädetään liittovaltion päästövähennystavoitteista, vuosittaisista sektorikohtaisista päästöbudjeteista, pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan perustuvasta ilmastotoimiohjelmasta sekä raportoinnista. Lisäksi laissa säädetään riippumattomasta asiantuntijaelimestä ja sen toiminnasta.

Uudistetussa ilmastolaissa Saksan hiilineutraaliustavoitetta on aikaistettu vuodesta 2050 vuoteen 2045. Samalla vuoden 2030 päästövähennystavoitetta on kiristetty 55 prosentista 65 prosenttiin verrattuna vuoden 1990 tasoon ja lakiin on lisätty uusi 88 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2040. Päivitetyn lain myötä Saksan ilmastolain soveltamisala laajeni koskemaan maankäyttösektoria. Laissa säädetään määrällisistä nielutavoitteista vuosille 2030, 2040 ja 2045.

Liittovaltion ilmastolain ohella monilla Saksan osavaltioilla on osavaltion sisäisiä ilmasto- ja energiatarvoitteita sekä omia ilmastolakeja.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Saksan liittovaltion ympäristölainsäädännössä ei perustuslain suomen liikkumavaran vuoksi ole paikallista tasoa velvoittavaa lainsäädäntöä. Noin kahdessa kolmasosassa osavaltioista on kuitenkin säädetty oma ilmastolaki. Muissa osavaltioissa on tehty tai tekeillä ilmastomuutokseen liittyviä suunnitelmia. Lakien sisältö ja velvoitteet vaihtelevat. Monien lakien keskeisenä sisällönä on tavoitteiden saavuttamiseksi tehtävä osavaltiotasoinen ilmastosuunnitelma.

Kuntia koskeva sääntely ja sen velvoittavuus ovat vaihtelevia. Joissain osavaltioissa kunnat ovat velvoitettuja laatimaan ilmastomuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyviä suunnitelmia. Useissa osavaltioissa sääntely ei kuitenkaan ole sitovaa, vaan osavaltiot ennemminkin suosittelavat kunnallisten suunnitelmien laatimista ja pyrkivät edistämään niitä muun muassa tuottamalla suunnitelmien teossa tarpeellista tietoa. Toisissa osavaltioissa suuria kaupunkeja on velvoitettu esimerkiksi suunnittelemaan hiilineutraaleja lämmöntuotantotapoja tai osallistumaan osavaltion ilmasto- ja energiasuunnitelman laatimiseen. Berliinin kaupunginhallitus on puolestaan velvoitettu laatimaan kerran vaalikaudessa energia ja ilmasto-ohjelman sekä suunnitelman ohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sääntelyn lisäksi Saksassa on ollut vuodesta 2008 käytössä erillinen toimenpideohjelma, jolla on tuettu rahallisesti paikallistason toimijoita kohti hiilineutraaleja ratkaisuja.

Muutoksenhaku

Saksassa on ollut yli 20 eri tavoin ilmastoon liittyvää oikeudenkäyntiä. Saksan ilmastolakia ja erityisesti sen tavoitteenasettelua kiristettiin kesällä 2021 Saksan valtiosääntötuomioistuimessa käsitellyn tapauksen Neubauer, et al. v. Germany (Case No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20) johdosta. Ratkaisussaan valtiosääntötuomioistuin piti ilmastolakia ja siinä asetettuja päästövähennystavoitteita perustuslaissa turvattujen oikeuksien vastaisina. Valtiosääntötuomioistuimen mukaan ilmastolaki siirsi ilmastomuutoksen hillinnästä aiheutuvaa taakkaa nuorille sukupolville kohtuuttomalla tavalla.

Elokuussa 2021 joukko alaikäisiä nuoria ja nuoria aikuisia sekä kansalaisjärjestö panivat vireille uuden valituksen valtiosääntötuomioistuimessa. Tapauksessa Steinmetz, et al. v. Germany

(Case no. BvR 96/20/1) vedotaan jälleen Saksan päästövähennystavoitteiden perustuslainvastaisuuteen. Valittajien mukaan suhteutettuna uuteen tieteelliseen tietoon ja kiristyneisiin kansainvälisiin ilmastotavoitteisiin, Saksa on uudistetun lain linjauksilla yhä ylittämässä Pariisin ilmastositoumuksen ja Glasgow'n ilmastokokouksen asettamat tavoitteet. Tapauksen käsittely on kesken.

5.2.7 Ranska

Ranskan energia- ja ilmastolaki (LOI no 2019-1147 relative à l'énergie et au climat) tuli voimaan vuonna 2019. Laki muutti voimaan tullessaan energiaan, ympäristöön ja kuntiin liittyvää lainsäädäntöä. Laissa asetetaan hiilineutraaliustavoite vuodelle 2050. Lisäksi Ranskassa on vuonna 2015 säädetty energiamuutoslaki (LOI no 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte), jossa asetetaan 40 prosentin päästövähennystavoite vuodelle 2030 verrattuna vuoden 1990 tasoon. Ympäristölaissa (code de l'environnement) puolestaan säädetään vähähiilisyysstrategiasta sekä viiden vuoden välein laadittavasta hiilibudjetista. Lisäksi maalla on kansallinen sopeutumissuunnitelma, jonka tarkoituksena on implementoida tarvittavat sopeutumistoimet vuoteen 2050 mennessä.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Ranskan ympäristölainsäädännössä edellytetään, että kunnat ottavat kaavoituksessa ja muussa merkittävästi kasvihuonekaasupäästöihin liittyvässä suunnittelussa huomioon kansallisen vähähiilisyysstrategian. Lisäksi ympäristölain mukaan (code de l'environnement, L. 229-26, R. 229-51-56) joidenkin metropolialueiden ja kuntaryhmittymien tulee laatia alueellinen ilmasto-ilmastoennergiasuunnitelma, joka toimii energiamurrosta koordinoivana työkaluna alueella. Suunnitelma koostuu alueellisesta arviosta, strategiasta, toimintaohjelmasta sekä seuranta- ja arviointijärjestelmästä. Suunnitelmassa määritetään yhteisön strategiset ja toiminnalliset tavoitteet ilmastomuutoksen hillitsemiseksi, tehokkaaksi torjumiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Lisäksi suunnitelman tulee sisältää toimenpiteitä energiatehokkuuden parantamiseksi ja uusiutuvan energian tuotannon lisäämiseksi. Suunnitelmassa voi olla myös ilmansaasteisiin ja julkisten tilojen valosaasteisiin liittyvää sisältöä.

Muutoksenhaku

Ranskassa on ollut yli 20 ilmastoon eri tavoilla liittyvää oikeudenkäyntiä. Vuonna 2019 neljä ranskalaista kansalaisjärjestöä tekivät Pariisin hallinto-oikeudelle hakemuksen, jossa vaadittiin sen toteamista, että Ranskan valtio oli laiminlyönyt ilmastomuutoksen torjumisen ja omien päästövähennystavoitteidensa saavuttamisen (Notre Affaire à Tous and Others v. France, no 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1). Järjestöt vaativat valtion määräämistä korjaamaan toimimattomuutensa aiheuttaman ekologisen vahingon. Oikeus määräsi syksyllä 2021 valtion ryhtymään välittömiin ja konkreettisiin toimiin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi ja aiheutettujen vahinkojen korjaamiseksi. Oikeus määräsi, että myös mahdolliset tulevat päästövähennystavoitteiden laiminlyönnit tulee kompensoida.

Tapauksessa Grande-Synthe et autre (N° 427301) pohjoisranskalainen Grande-Synthen rannikkokunta oli pyytänyt Ranskan hallitukselta lisätoimenpiteitä Pariisin ilmastositoumuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallitus oli hylännyt vaatimuksen, ja kunta valitti hallituksen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus, katsoen kunnan erityisen alttiiksi ilmastomuutoksen vaikutuksille, tutki valituksen. Tuomioistuimen mukaan Ranskan valtio oli päästövähennysitoumuksistaan huolimatta säännöllisesti ylittänyt itselleen asettamansa

hiilibudjetit. Lisäksi maa oli asetuksella viivästyttänyt useimpia vuoden 2020 jälkeisiä vähennystavoitteita. Korkein oikeus määräsi vuoden 2021 kesällä hallituksen ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimiin vuoden 2030 40 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi.

5.2.8 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolaki (Climate Change Act, 27/2008) tuli voimaan vuonna 2008, ja lakia päivitettiin vuonna 2019. Laki velvoittaa vain viranomaisia ja erityisesti ilmasto- ja ympäristöasioista vastaavaa ministeriä. Laki asettaa tavoitteeksi vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 100 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä Englannin ja Walesin osalta. Skotlannissa vastaava tavoite on vuoteen 2045 mennessä. Vuonna 2025 maan tulisi olla puolittanut päästönsä vuoden 1990 tasoon verrattuna. Ilmastolaissa säädetään myös sopeutusohjelmasta, jossa tunnistetaan merkittävimmät ilmastomuutoksen aiheuttamat riskit sekä määritetään riskien pohjalta sopeutumisen toimenpiteet, aikataulu ja päämäärät.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastolaki ei edellytä kuntia laatimaan ilmastosuunnitelmia. Laki kuitenkin määrittää alueelliset viranomaiset, joita ovat Walesin, Englannin, Skotlannin ja Pohjois-Irlannin hallinnot. Ministeri voi määrätä alueelliset viranomaiset valmistelemaan sekä hillintää että sopeutumista koskevia alueellisia raportteja tai velvoittavasti ohjata alueviranomaisia. Monet maan kunnista ovat julistaneet ilmastohätätilan ja tehneet viime vuosina omaaloitteisesti kunnallisia ilmastosuunnitelmia. Maan 409 kunnasta 325:llä on ilmastosuunnitelma, ja 274 kuntaa on asettanut itselleen hiilineutraaliustavoitteen.

Muutoksenhaku

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on ollut liki 80 jollain tavalla ilmastoon liittyvää oikeustapausta. Vuonna 2021 ympäristöjärjestö Plan B ja kolme nuorta valittivat Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen toiminnasta Pariisin ilmastopimuksen nojalla (Plan B Earth and Others v. Prime Minister, CO/1587/2021). Valittajien mukaan hallitus ei ole ottanut käyttöön tehokkaita toimia Pariisin sopimuksessa annetun sitoumuksen saavuttamiseksi. Lisäksi valittajat esittivät, että hallituksen investoinnit ovat ristiriidassa ilmastolaissa vuodelle 2050 asetetun hiilineutraaliustavoitteen kanssa. Valittajien mukaan hallitus rikkoo toimillaan kansallista ja EU:n ihmisoikeuslainsäädäntöä. Valittajat vaativat hallituksen velvoittamista lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimiin Pariisin sopimuksen implementoimiseksi. Kaksi oikeusastetta päätti jättää tapauksen käsittelemättä prosessuaalisin ja aineellisoikeudellisin perustein.

5.2.9 Irlanti

Irlannin ensimmäinen ilmastolaki (Climate Action and Low Carbon Development Act 2015) hyväksyttiin vuonna 2015 ja lakia päivitettiin vuonna 2021. Laki koskee ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyviä suunnitelmia sekä siirtymää kohti vähähiilistä, resilienttiä ja kestäväää talousjärjestelmää. Laki velvoittaa ensisijaisesti viranomaisia: hallituksen tulee esimerkiksi valmistella kansallinen ilmastomuutoksen hillintää koskeva suunnitelma viiden vuoden välein.

Kuntien ilmastosuunnitelmat

Irlannin ilmastolakiin lisättiin vuonna 2021 kuntien ilmastosuunnitelmia koskeva pykälä (Climate Action and Low Carbon Development Act, 16 §). Pykälän mukaan kuntien tulee laatia

ilmastosuunnitelma, joka kattaa sekä hillintä- että sopeutumistoimia. Suunnitelma on tarkistettava vähintään viiden vuoden välein. Suunnitelman tulee ottaa mahdollisimman hyvin huomioon uusimmat valtakunnalliset hillintä- ja sopeutumissuunnitelmat.

Laki ei aseta täsmällisiä sisältövaatimuksia suunnitelmalle, mutta vastuuministeri voi antaa sen sisällöstä tarkempia ohjeita, joita kuntien tulee noudattaa. Suunnitelman laadinnassa kuntalaisille on annettava mahdollisuus kommentoida suunnitelmaa, ja kunnan on tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan tehtävä yhteistyötä lähikuntien kanssa. Laissa ei säädetä kuntien ilmastosuunnitelmien toteutumisen seurannasta tai suunnitelmien laatimisen rahoittamisesta.

Muutoksenhaku

Irlannissa on ollut neljä ilmastoon liittyvää oikeudenkäyntiä, ja maan ilmastolakia muutettiin vuonna 2021 korkeimman oikeuden kumottua hallituksen silloisen kansallisen ilmastomuutoksen hillintäsuunnitelman. Tapauksessa Friends of the Irish Environment v. Ireland (Appeal No: 205/19) kansalaisjärjestö valitti Irlannin valtion toiminnasta. Valittajan mukaan hallituksen päätös kansallisen ilmastomuutoksen hillintäsuunnitelman hyväksymisestä oli vastoin Irlannin ilmastolakia, Irlannin perustuslakia sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta, koska suunnitelma ei vähentänyt riittävästi lyhyen aikavälin päästöjä. Ihmisoikeussopimuksen osalta vedottiin erityisesti oikeuteen elämään ja oikeuteen yksityis- ja perhe-elämään. Irlannin oikeusjärjestelmässä ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia, ja asia käsiteltiin ensin alioikeudessa vuonna 2017.

Alioikeus ratkaisi asian hallituksen eduksi, ja vuonna 2019 asiaa käsiteltiin ohivalituksen myötä suoraan korkeimmassa oikeudessa. Korkein oikeus alioikeudesta poiketen kumosi suunnitelman pitäen sitä puutteellisena. Suunnitelmassa ei muun muassa ollut määritelty riittävällä tarkkuudella, miten Irlanti saavuttaisi ilmastolain edellyttämän kansallisen siirtymätavoitteen vähähiiliseen ja ympäristökestävään talouteen vuoteen 2050 mennessä. Toisaalta korkein oikeus katsoi, että valittajajärjestöltä puuttui puhevalta perustuslakiin ja ihmisoikeussopimukseen perustuvien vaatimusten osalta, ja ratkaisi asian ilmastolain perusteella. Ilmastolaissa ei kuitenkaan ollut eikä päivityksenään jälkeen ole erillistä sääntelyä muutoksenhausta.

Korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen ilmastolain tavoitteidenasettelua tarkennettiin ja lakiin lisättiin hiilineutraaliustavoite vuodelle 2050. Lisäksi päätettiin kahden seuraavan sektorikohtaisen hiilibudjetin vähennystavoitteeksi 51 prosenttia vuoteen 2030 mennessä suhteutettuna vuoden 2018 lähtötasoon.

6 Lausuntopalaute

Esityksen valmistelun aikana on kuultu sidosryhmien edustajia. Ympäristöministeriö järjesti Kuntien ilmastosuunnitelmat -kuulemistilaisuuden 15.2.2022. Tilaisuuteen osallistui yli 180 tahoa, pääosin kuntia ja maakuntia. Ympäristöministeriö jatkoi kuulemista tilaisuuden jälkeen niin, että se kartoitti Webropol-kyselyllä kuntien ja maakuntien näkemyksiä mahdollisesta kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteesta. Vastauksia saatiin seitsemästä suuresta (> 100 000 as.), 15 keskikokoisesta (30 000—100 000 as.) ja 71 pienestä (< 30 000 as.) kunnasta sekä yhdeksästä maakunnasta. Vastauksia saatiin näin ollen noin joka kolmannesta Suomen kunnasta ja joka toisesta maakunnasta. Kyselyssä oli sekä monivalintakysymyksiä että kysymyksiä, joihin oli mahdollista antaa avovastauksia. Kuulemistilaisuudesta ja sen jälkeen webropol-kyselyllä toteutetusta kirjallisesta kuulemisesta laadittiin yhteenveto, joka on saatavissa valtioneuvoston hankeikkunan palvelusta.

Kunnille ja maakuntien liitoille suunnatun kuulemiskyselyn mukaan runsaat 20 prosenttia kunnista suhtautuu varauksellisesti ilmastosuunnitelmiin, vajaat 30 prosenttia ei ota erityistä kantaa

ja noin 50 prosenttia kunnista on ilmastosuunnitelmien laatimisen kannalla. Varauksellisimmin ilmastosuunnitelmiin suhtautuvat pienet kunnat. Suuret kunnat ja maakunnat hyvin selkeästi kannattavat ilmastosuunnitelmien laatimista. Kuulemisen perusteella ilmastosuunnitelmavelvoitteen suurimmiksi hyödyiksi koetaan ilmastotyön koordinointi ja rahallinen tuki. Pienissä kunnissa korostuvat rahoitus ja muut resurssit. Suuret kunnat korostavat myös ilmastosuunnitelmien vaikuttavuutta. Ilmastosuunnitelmavelvoitteen suurimmiksi haasteiksi koetaan kaikissa kolmessa kuntaryhmässä henkilöstöresurssien riittävyys. Pienimmissä kunnissa korostuu myös rahoituksen riittävyys ja suurissa kunnissa poliittisen sovun saavuttaminen ilmastotoimissa. Kyselyssä kunnat toivoivat yksityiskohtaisia ja yksinkertaisia ohjeita suunnitelman laadintaan ja esimerkkisuunnitelmia. Vastauksissa korostuu myös ilmastotyökalujen tärkeys (esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämät kasvihuonekaasupäästöjen laskentajärjestelmä ja skenaariotyökalu).

Kuulemiskyselyn avoimissa vastauksissa nousi esille toivomus, että ilmastosuunnitelmien sisällölle tulisi määritellä selkeät minimivaatimukset. Kuulemistilaisuuden monessa puheenvuorossa korostui muun muassa tarve tehdä ilmastosuunnitelma kunnan omista lähtökohdista. Varsinkin monet isot kaupungit toteavat, että kunnilta ei tule edellyttää erillistä, tietyn muotoista suunnitelmaa, vaan siihen tulee riittää kriteerit täyttävä, olemassa oleva suunnitelma. Kuulemistilaisuudessa nousi esille, että lakisääteinen tehtävä ei saisi haitata hankerahoituksen hakemista kunnianhimoisempien ilmastosuunnitelmien laatimiseen. Ilmastosuunnitelmien toteutumisen varmistamiseksi ehdotettiin ilmastotyön sisällyttämistä kuntastrategiaan ja velvoitetta sitoa ilmastosuunnitelmat kunnan talouden ja toiminnan seurantaan.

Kuulemiskyselyssä ilmastosuunnitelman sopivimmaksi päivitysväliksi arvioivat kaikki kolme kuntaryhmää kerran valtuustokaudessa. Pienet kunnat halusivat ilmastosuunnitelman tavoitetason määräytyvän ensisijaisesti kunnan oman päästövähennystavoitteen mukaisesti. Keskikokoiset toivoivat tavoitetason määräytyvän ilmastolaissa määriteltyjen tavoitetasojen mukaisesti. Suuret kunnat korostivat päästövähennystavoitteiden lisäksi hiilinielujen vahvistamistavoitetta. Myös sopeutumisenäkökuilmasta keskusteltiin kuulemistilaisuudessa, ja jotkut kannattivat sen sisällyttämistä ilmastosuunnitelmavelvoitteeseen.

Kuulemistilaisuudessa erilaisten alueellisten toimijoiden todettiin jo tekevän aktiivista työtä kuntien ilmastotyön tukemiseksi, ja tämä toivottiin huomioitavan mahdollisessa uudessa velvoitteessa. Kunnille ja maakunnille suunnatussa kyselyssä kysyttiin, minkälainen rooli maakuntien liitoilla pitäisi olla ilmastosuunnitelmien valmistelussa, ja annetuista vaihtoehdoista sai valita useamman. Erityisesti pienet ja keskisuuret kunnat toivoivat, että maakuntien liitot voisivat laatia ilmastosuunnitelman yhdessä kuntien kanssa. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi, että maakunnan liitolla olisi koordinaatorooli yhteisen suunnitelman valmistelussa, mutta kunnat tuottaisivat siihen omia osuuksiaan. Toinen kaikilta vastaajilta kannatusta saanut rooli oli, että maakuntien liitot neuvovat ja tukevat kuntia suunnitelmien laadinnassa. Tässä tapauksessa kunnat tekisivät omia ilmastosuunnitelmiaan, mutta maakuntien liitot tarjoaisivat niihin esimerkiksi tietopohjaa ja toimenpiteiden rahoitusvaihtoehtoja. Kyselyssä vastausvaihtoehto ”maakuntien liitot laativat oman suunnitelmansa” sai kannatusta lähinnä maakuntien liitoilta. Vain harva vastasi, että maakuntien liitoilla ei tarvitsisi olla minkäänlaista roolia. Avovastauksien perusteella kuntien keskinäinen ja maakuntatason yhteistyö koetaan tärkeäksi ilmastotyössä. Erityisesti pienten kuntien osalta yhteistyö nähtiin jopa ehdottomaksi edellytykseksi sille, että ilmastosuunnitelmat saadaan valmisteltua. Seudullisten tai maakunnallisten suunnitelmien kohdalla olisi pohdittava kuntakohtainen sitovuus, kustannukset ja seuranta.

Kunnille ja maakunnille osoitetun kuulemisen palautetta on pyritty ottamaan huomioon esitysehdotuksen valmistelussa. Tähän liittyen esityksessä ehdotetaan, että kunnan ilmastosuunni-

telma tulisi laatia taikka päivittää vähintään kerran valtuustokaudessa. Lisäksi esitysehdoissa on pyritty ottamaan huomioon kuulemisessa esiin noussut tarve tehdä suunnitelma kunnan omista lähtökohdista, minkä johdosta esitetään suunnitelmille vähimmäisvaatimuksia, joten kunnat voivat tämän lisäksi painottaa suunnitelmassa niitä seikkoja, jotka katsovat sopiviksi. Samoin kuntien olisi mahdollista laatia ilmastolaissa tarkoitettua suunnitelmaa myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Rahalliseen tukeen ja resursseihin on myös kiinnitetty huomiota niin, että kuntien ilmastosuunnitelmien laatimista tuettaisiin valtionavustuksilla. Kuulemispaikalle otettaisiin huomioon myös siinä, että suunnitelmien laatimisen tueksi on tarkoitus valmistella käytännönläheinen opas. Samoin esityksessä otettaisiin huomioon tarve Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämälle kuntien päästötietopalvelulle.

7 Säännöskohtaiset perustelut

3 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että lain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös kuntia. Voimassa olevan ilmastolain mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin. Momenttia täydennettäisiin niin, että jatkossa ilmastolakia sovellettaisiin myös kuntiin niiden laatiessa ilmastosuunnitelmia ja seurattaessa suunnitelman toteutumista. Lain soveltamisalan täsmentäminen olisi tarpeen, sillä kunnalle säädettäisiin uudistuksessa uusi ilmastosuunnitelman laatimisvelvoite. Kunnat pystyvät tekemään merkittäviä ilmastoratkaisuja alueellaan ja useat kunnat tekevät jo nykyisin aktiivista ilmastotyötä, joten lain soveltamisalan laajeneminen kuntiin olisi tarkoituksenmukainen täydennys ilmastolakiin.

5 §. Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista koskevat toimet. Pykälään tehtäisiin tekninen täsmennys niin, että siinä viitattaisiin nimenomaisesti laissa tarkoitettuihin ilmastopolitiikan suunnitelmiin. Kun laissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta kunnan ilmastosuunnitelmasta, on tarkoituksenmukaista selvittää, että 5 §:n viittaus lain mukaisiin suunnitelmiin ei koskisi kunnan ilmastosuunnitelmia. Näin ollen pykälää ehdotetaan täydennettäväksi nimenomaisella viittauksella ilmastopolitiikan suunnitelmiin, millä tarkoitettaisiin lain 7 §:ssä lueteltuja valtakunnallisia suunnitelmia.

14 a §. Kunnan ilmastosuunnitelma. Ilmastolakiin lisättäisiin uusi säännös, joka koskisi kunnan ilmastosuunnitelmaa. Pykälässä säädettäisiin kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma. Uuden velvoitteen tarkoituksena olisi tehostaa ja systematisoida kuntien ilmastotyötä. Kunnan ilmastosuunnitelman avulla olisi tarkoitus edistää lain 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteutumista. Pykälässä säädettäisiin kunnan ilmastosuunnitelman sisällölle vähimmäisvaatimukset. Pykälän 1 momentissa olisi säännökset kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikavälistä ja suunnitelman sisältövaatimuksista. Kunnan olisi laadittava pykälässä tarkoitettu uusi suunnitelma taikka päivitettävä olemassa oleva ilmastolain vaatimukset täyttävä suunnitelma vähintään kerran valtuustokaudessa. Ilmastosuunnitelman päivittäminen tarkoittaisi, että olemassa olevaa kunnan ilmastosuunnitelmaa voitaisiin käyttää suunnitelman valmistelutyön pohjana, mutta olisi tarkasteltava kaikki pykälässä edellytetyt asiat uudelleen ja päivitettävä tiedot ajan tasalle. Käytännössä päivittäminen tarkoittaisi jo olemassa olevan ilmastolain vaatimukset täyttävän ilmastosuunnitelman uudelleentarkastelua erityisesti tavoitteiden, toimenpiteiden ja tietopohjan osalta. Kunnan päästökehityksestä, EU:n ja valtion ilmastotoimista ja niiden vaikutuksista kertyy vuosien varrella lisää tietoa, mikä tulisi huomioida ilmastosuunnitelman päivittämisen yhteydessä. Mikäli kunta asettaa suunnitelmassa myös muita tavoitteita tai toimia esimerkiksi kasvihuonekaasujen poistumia tai ilmastonmuutokseen sopeutumista koskien, tulisi myös niiden kehitystä koskeva tieto huomioida ilmastosuunnitelman päivittämisen yhteydessä. Samalla päivittämisen yhteydessä suunnitelmaan lisättäisiin tarvittaessa uusia ilmastotoimia, joiden avulla pyritään varmistamaan suunnitelmassa asetettuun tavoitetasoon pääseminen.

Kunnan ilmastosuunnitelma voitaisiin yhdistää muuhun kunnan suunnitelmaan tai se voisi olla osa kunnan toista suunnitelmaa. Samoin siitä voitaisiin käyttää myös muuta nimeä. Koska kuntien ympäristötyössä on eri painotuksia ja eri kunnilla on erilaisia suunnitelmia, ei edellytettäisi erillistä kunnan ilmastosuunnitelmaa, mikäli laissa tarkoitetut ilmastosuunnitelman vaatimukset tulevat toisen suunnitelman yhteydessä tarkoituksenmukaisella tavalla toteutetuiksi. Osa kunnista saattaa ympäristötyössään painottaa esimerkiksi resurssiviisautta ja osa puolestaan kestävä kehitystä. Kunnan ilmastosuunnitelma voisi olla esimerkiksi osa resurssiviisauden tiekarttaa tai kunnan ympäristöohjelmaa. Kunnan olisi joka tapauksessa huolehdittava siitä, että suunnitelma pitää sisällään lain edellyttämät minimivaatimukset ilmastosuunnitelmalle. Olisi tarkoituksenmukaista, että suunnitelman yhteydessä sen todettaisiin olevan ilmastolaissa tarkoitettu kunnan ilmastosuunnitelma.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös kunnan ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksista. Momentin 1 kohdan mukaan suunnitelmassa olisi ensinnäkin oltava tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä kunnassa. Se tarkoittaisi määrällistä tavoitetta, kuten päästövähennystavoitetta koskevan prosenttiluvun asettamista tietyllä vuodelle suhteessa vertailuvuoteen. Kunnan asettaman päästövähennystavoitteen tulisi kattaa kaikki kunnan alueelta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt päästökauppaan kuuluvia erillisvoimalaitoksia ja teollisuuslaitoksia sekä raskasta kauttakulkuliikennettä lukuun ottamatta. Kunnan päästöjen laskennassa on tukena Suomen ympäristökeskuksen tarjoama kuntakohtainen päästölaskentatyökalu ja siihen liittyvä skenaariotyökalu. Käytännössä edellä kuvattu päästörajaus vastaisi Suomen ympäristökeskuksen Hinku-laskentamenetelmää ilman tuulivoimakompensaatiota. Momentissa säädettäisiin ilmastosuunnitelman sisällön vähimmäisvaatimuksista, joten kunnan päästövähennystavoite voisi kattaa myös päästökauppaan ja kattavasti liikenteeseen kuuluvat päästöt. Lisäksi kunta voisi halutessaan asettaa myös muita ilmastotavoitteita kuin päästövähennystavoitteen kuten esimerkiksi nielu- tai hiilineutraaliustavoitteen. Tavoitteet on tarkoitus saavuttaa lähtökohtaisesti koitmaisoin keinoin. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, kuinka lain 2 §:n tavoitteet tulisi ottaa kunnan omia tavoitteita asetettaessa huomioon.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että kunnan ilmastosuunnitelman tulee sisältää myös toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään kunnassa. Toimet olisivat keino, joiden avulla kunta pyrkii saavuttamaan 1 kohdan mukaisesti asettamansa tavoitteen. Toimet tulisi näin ollen asettaa suunnitelmassa niin, että niiden avulla olisi mahdollista saavuttaa tässä pykälässä tarkoitettu kunnan ilmastotavoite. Kunnan ilmastosuunnitelma kattaisi kunnan oman toiminnan ilmastomuutoksen hillintätoimien lisäksi kunnan päätösten vaikutukset asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuuksiin hillitä päästöjä omassa toiminnassaan. Näin ollen suunnitelmassa asetettavien toimien tulisi ulottua myös niihin. Mikäli kunta asettaisi päästövähennystavoitteen esimerkiksi 15 vuoden päähän, tulisi suunnitelman sisältää toimet, jotka on tarkoitus toteuttaa lähivuosina. Suunnitelmasta pitäisi kuitenkin saada käsitys millaisilla toimilla tavoitteen saavuttamista pidemmällä aikavälillä edistettäisiin. Ilmastosuunnitelman toimien yhteydessä tulisi tarpeen mukaan kuvailla myös toimien vastuutahoja ja aikatauluja sekä mahdollisuuksien mukaan arvioida toimien vaikuttavuutta hyödyntäen esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen skenaariotyökalua. Samoin toimiin olisi tarkoituksenmukaista sisältyä myös viestintäsuunnitelma asukkaiden ja muiden sidosryhmien suuntaan. Mikäli kunta asettaa suunnitelmassa myös muita tavoitteita kuin päästövähennystavoitteen, tulisi niiden osalta asettaa myös toimia.

Momentin 3 kohdan mukaisesti kunnan ilmastosuunnitelmassa olisi esitettävä myös tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa. Kunnan päästöjen laskennassa on tukena Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä kuntakohtainen päästölaskentatyökalu. Käytännössä ilmastosuunnitelma kattaisi kaikkien kunnan alueelta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen lähtötilanteen kartoituksen päästökauppaan kuuluvia erillisvoimalaitoksia ja teollisuuslaitoksia sekä raskasta kauttakulkuliikennettä lukuun ottamatta. Kunta voisi halutessaan laatia

myös kattavamman suunnitelman. Kunta voisi itse asettaa vertailuvuoden, joten se voisi olla esimerkiksi vuosi 1990 taikka vuosi 2005, joka on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 (jäljempänä taakanjakoasetus) mukainen vertailuvuosi. Vertailuvuoden olisi tarkoituksenmukaista käydä selkeästi ilmi suunnitelmasta.

Edelleen momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että suunnitelmassa olisi oltava tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Seurantatiedot koskisivat sekä tavoitteiden että ilmastotoimien toteutumista. Seurantavelvoitteesta säädettäisiin tarkemmin pykälän 3 momentissa. Ilmastosuunnitelmassa kuvattaisiin suunnitelmaan liittyvän tulevan seurannan toteuttamistapaa. Samoin siinä tulisi olla tiedot mahdollisen edellisen suunnitelman toteutumisesta ja seurannasta. Momentin 5 kohdan mukaan kunnan ilmastosuunnitelmassa voitaisiin esittää muita tarpeellisia seikkoja. Koska ilmastomuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikentyminen ovat kytkeytyneet toisiinsa, suunnitelmassa olisi usein tarkoituksenmukaista arvioida myös suunnitelman vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle, ellei voida arvioida tällaisten vaikutusten olevan pois suljettuja. Samoin kunnan ilmastosuunnitelmaan voitaisiin sisällyttää esimerkiksi päästökehitysskenaario, jossa esitettäisiin erilaisia kasvihuonekaasujen päästövähennyspolkuja suhteessa perusskenaarioon. Muita mahdollisia suunnitelmassa esitettäviä tarpeellisia seikkoja voisivat esimerkiksi olla kuvaus sidosryhmien osallistamisesta, toimien vastuutahoista ja kunnan ilmastotyön nykytilasta. Sidosryhmien osallistamiseen liittyen keskeistä olisi oikeudenmukaisten ja läpinäkyvien lausunto- ja kuulemismenettelyjen toteuttaminen, mitä voisi myös olla tarkoituksenmukaista kuvailla suunnitelmassa. Tähän liittyen voitaisiin kuvailla, ovatko esimerkiksi lapset ja nuoret osallistuneet suunnitelman valmisteluun. Lapsia ja nuoria voitaisiin osallistaa esimerkiksi kuulemalla kunnan nuorisoneuvostoa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, kuinka lain 2 §:ssä tarkoitetut tavoitteet tulisi ottaa huomioon kunnan ilmastosuunnitelmaa laadittaessa. Lain 2 §:ssä on säädetty koko lakia koskevista ilmastotavoitteista ja ne ohjaavat paitsi valtion viranomaisten toimintaa myös asettavat kansallisen ilmastopoliittikan suunnan. Laissa asetettujen tavoitteiden päämääränä on lisätä vakautta ja ennakoitavuutta ilmastopoliittikan eri toimijoille. Momentissa säädettäisiin, että kunnan olisi ilmastosuunnitelmaan sisältyvää päästövähennystavoitetta asettaessaan otettava huomioon ilmastolain hiilineutraaliustavoite vuodelle 2035, nielujen vahvistamisen tavoite sekä ilmastolaissa asetetut päästövähennystavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050. Kansallisten ilmastotavoitteiden huomioon ottaminen tarkoittaisi, että ne ohjaavat kunnianhimon tasoa kunnan oman päästövähennystavoitteen asettamisessa. Monilla kunnilla on jo nyt kansallisia tavoitteita kunnianhimoisempia tavoitteita. Käytännössä kunnilla voi olla perusteita asettaa myös vähemmän kunnianhimoisen tavoite verrattuna kansalliseen tavoitetasoon. Tällaiset perusteet voisivat liittyä esimerkiksi maatalousvaltaiseen elinkeinorakenteeseen tai vilkkaaseen kauttakulkuliikenteeseen. Kansalliset ilmastolaissa asetetut ilmastotavoitteet tulisi kuitenkin ottaa huomioon kunnan ilmastosuunnitelmaa laadittaessa ja peilata kunnalle asetettavaa omaa tavoitetta kansallisiin tavoitteisiin. Jos kunnalla on tarve asettaa ilmastolain 2 §:ään nähden vähemmän kunnianhimoisia tavoitteita, tulisi tämä perustella kunnan ilmastosuunnitelmassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain 2 §:n tavoitesäännöksen huomioon ottamisesta myös sellaisessa tilanteessa, että kunta katsoisi tarkoituksenmukaiseksi asettaa suunnitelmassaan poistumatavoitteita taikka nieluja koskevia toimia. Tällöin olisi otettava huomioon lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu nielujen aikaansaamien poistumien kasvamisesta koskeva tavoite. Kuten edellä kuvatun päästövähennystavoitteen osalta, myös nielutavoitteen tai -toimien osalta voi kunnalla olla omista lähtökohdistaan perusteita asettaa erilainen tavoite, mutta tämä tulisi suunnitelmassa perustella. On myös otettava huomioon, että nielun vuotuinen vaihteluväli on suurta. Nieluihin voi kohdistua toimintaa, jonka johdosta poistumien tavoiteltu kehitys poikkeaa yksittäisenä vuotena tai alueellisesti.

Edelleen 2 momentissa säädettäisiin siitä tilanteesta, että kunta ulottaisi suunnitelmansa koskemaan myös ilmastomuutokseen sopeutumista. Ilmastomuutokseen sopeutuminen on hillinnän rinnalla keskeinen osa ilmastopolitiikkaa ja sen merkitys entisestään kasvaa ilmastomuutoksen edetessä. Momentissa säädettäisiin, että jos kunta ulottaisi suunnitelmansa koskemaan myös ilmastomuutokseen sopeutumista, tulisi sen ottaa huomioon ilmastolain 2 §:ssä säädetty ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoite. Lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa sopeutumisen tavoite kuvataan niin, että edistetään ilmastoriskien hallintaa ja ilmastokestävyttä. Jos kunta asettaisi ilmastosuunnitelmassaan sopeutumista koskevia tavoitteita tai toimia, tulisi sen ottaa huomioon laissa asetettu sopeutumisen tavoite ilmastoriskien hallinnan ja ilmastokestävyden edistämisestä. Tämä edesauttaisi johdonmukaisen sopeutumispolitiikan toteutumista Suomessa.

Pykälän 3 momentti koskisi kunnan ilmastosuunnitelmaan liittyvää päätöksentekoprosessia, suunnitelman toteutumisen seurantaan sekä suunnitelman huomioon ottamista kuntalain mukaisessa kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa. Kunnan ilmastosuunnitelman hyväksyisi valtuusto. Samoin momentissa säädettäisiin, että kunnan olisi seurattava laatimansa suunnitelman toteutumista, mikä tarkoittaa sekä tavoitteiden että toimien toteutumisen seurantaan. Mikäli ilmastosuunnitelma laadittaisiin ja hyväksyttäisiin valtuustokauden alussa, voisi valtuusto seurata hyväksymänsä suunnitelman toteutumista oman kautensa ajan, mikä olisi tarkoituksenmukaista. Kunta voi kuitenkin seurata suunnitelmansa toteutumista valitsemillaan keinoilla, jotka se on kuvannut ilmastosuunnitelmassaan pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaisesti. Seurannan keinoja voivat olla erilaiset säännölliset kunnan toimintaan liittyvät tarkastelut. Samoin kunta voisi toteuttaa seurantaan esimerkiksi sähköisessä verkkopalvelussa toteutetuilla havainnollisilla tilannekuvilla tai indikaattoreilla. Seurantaan voisi toteuttaa myös esimerkiksi mahdollisen ympäristöraportin yhteydessä. Kunnan toteuttama seuranta tulisi kuvata ilmastosuunnitelmassa seuraavan suunnitelman laatimisen tai sen päivityksen yhteydessä.

Momentissa säädettäisiin myös, että kunnan tulisi ottaa ilmastosuunnitelma huomioon kuntalaissa säädetyssä kuntastrategiassa sekä toimintakertomuksessa. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee kuntalain mukaan ottaa huomioon muun muassa elinympäristön kehittäminen. Ilmastomuutos on perustavalla tavalla yhteiskuntaan ja ihmisiin vaikuttava ilmiö, joten olisi tarkoituksenmukaista, että se huomioitaisiin kunnan keskeisissä suunnitteluasiakirjoissa, kuten kuntastrategiassa. Kuntastrategiaan voitaisiin esimerkiksi sisällyttää kunnan ilmastosuunnitelman tavoitteet ja muut keskeiset seikat, ja arvioida kuinka ne otettaisiin huomioon kunnan toiminnassa ja taloudessa. Samoin momentissa olisi viittaus toimintakertomukseen, josta tarkemmin säädetään kuntalain 115 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomus olisi tarkoituksenmukainen, konkreettinen väline kunnan ilmastosuunnitelman ja -työn seurantaan. Ympäristöasioiden huomioon ottamisesta toimintakertomuksessa on linjattu kirjanpitolautakunnan 13.10.2020 antamassa yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Sen mukaan toimintakertomukseen on syytä sisällyttää kuvaus niistä ympäristökysymyksistä, jotka vaikuttavat olennaisesti kunnan taloudelliseen tulokseen tai asemaan tai toiminnan kehitykseen. Edelleen yleisohjeessa todetaan, että jos kunnassa laaditaan laajempi, erillinen ympäristöraportti, mainitaan se toimintakertomuksessa. Näin ollen toimintakertomuksessa soveltuisi hyvin käsiteltäväksi osaltaan myös kunnan ilmastosuunnitelma ja sen seuranta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että kunnalla vaihtoehtoisesti olisi mahdollisuus laatia suunnitelma myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Yhteistyö muiden kuntien kanssa suunnitelman laatimisessa voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi pienille kunnille resurssien turvaamiseksi. Yhteisen suunnitelman yhteydessä olisi otettava huomioon, että sellaisen

laatiminen on alueellisesti tarkoituksenmukaista. Se tarkoittaa, että kunnat esimerkiksi olisivat maantieteellisesti lähellä toisiaan ja että yhteisen suunnitelman laatimisesta olisi hyötyä kunnille. Käytännössä yhteinen suunnitelma olisi tarkoituksenmukaista laatia korkeintaan maakuntatasolla. Se ei sinänsä estä sitä, etteivätkö jotkut kunnat voisi tehdä yhteistyötä lähellä sijaitsevien kuntien kanssa myös maakuntarajojen yli. Jos kunnissa ei ole riittävästi omia resursseja tai osaamista suunnitelman laatimista varten, kunnat voisivat esimerkiksi palkata henkilön taikka hankkia yhdessä ulkopuolisen tahon valmistelevaan ilmastosuunnitelmaa. Momentissa edellytetään, että mahdollisen kuntien yhteisen suunnitelmaan olisi sisällytettävä kuntakohtaiset tavoitteet ja toimet. Se tarkoittaa, että vaikka suunnitelma muilta osin olisi yhteinen useammalle kunnalle, olisi kullekin kunnalle selkeästi osoitettava tavoite ja toimenpiteet, joilla kyseisen kunnan olisi pyrittävä saavuttamaan suunnitelmassa asetettu tavoite. Myös muilta osin voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella joitakin asioita kuntakohtaisesti yhteisen alueellisen tarkastelun sijaan. Tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi päästölaskelmat.

Maakuntien liitot ovat keskeisiä ilmastotoimijoita eri alueilla. Tästä syystä maakuntien liitoilla voisi joillakin alueilla olla yhteensovittava rooli, kun kunnat valmistelevat mahdollisia yhteisiä suunnitelmia. Maakunnan liitto voisi esimerkiksi toimia kuntien yhteisen suunnitelman laatijana niiden tilauksesta. Jos kunnat tilaisivat suunnitelman maakunnan liitolta tai muulta ulkopuoliselta taholta, voisi kyseinen taho esimerkiksi yhteensovittaa suunnitelman valmistelua, tuottaa siihen tietopohjaa, kirjoittaa yleisiä tekstiosuuksia, osallistaa sidosryhmiä ja tuoda esille erilaisia toimenpidevaihtoehtoja kunnille. Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat keskeinen ilmastotoimija alueilla ja voivat osaltaan tukea kuntien yhteistyötä suunnitelmien laatimisessa.

Edelleen momentissa säädettäisiin, että ympäristöministeriö voisi myöntää kunnille valtionavustusta ilmastosuunnitelmaa varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Valtionavustuksen myöntämisen yleisissä perusteissa sekä valtionavustuksen käytössä ja sen valvonnassa noudatetaan valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä. Koska kunnan ilmastosuunnitelma on uusi lakisääteinen velvoite kunnille, on lähtökohtana, että uudesta velvoitteesta aiheutuneet kulut korvataan kunnille. Käytännössä kunta voisi laatia suunnitelmansa itse taikka käyttää sen valmisteluun ulkopuolista tahoa. Valtionavustusta voisi hakea molemmissa tilanteissa. Sellaisessa tilanteessa, että alueen kunnat laatisivat yhteisen ilmastosuunnitelman, myönnettäisiin avustusta yhteistyöhön osallistuvien kuntien lukumäärän mukaan.

19 §. Viranomaisten tehtävät. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin tekninen täsmennys niin, että siinä viitattaisiin nimenomaisesti lain mukaisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin. Viittauksella ilmastopolitiikan suunnitelmiin selvennettäisiin sääntelyä niin, että momentissa oleva viittaus suunnitelmiin ei olottuisi kunnan ilmastosuunnitelmiin. Ilmastopolitiikan suunnitelmilla tarkoitetaan lain 7 §:ssä lueteltuja valtakunnallisia suunnitelmia.

Pykälää muutettaisiin lisäksi niin, että siinä jatkossa säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen roolista kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä. Päästötietopalvelu tarkoittaa päästölaskentajärjestelmän ja siihen liittyvän skenaariotyökalun palvelun tarjoamista kunnille. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka koskisi Suomen ympäristökeskuksen uutta vastuutehtävää kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä. Suomen ympäristökeskus on EU-hankeeseen liittyen tarjonnut kunnille väliaikaisesti ja maksutta päästöjen laskennan tueksi kuntakohtaista päästölaskentatyökalua ja päästöskenaariotyökalua vuodesta 2020 alkaen. On tarkoituksenmukaista säätää Suomen ympäristökeskuksen tehtävästä lailla, jotta kunnilla olisi myös jatkossa maksutta käytössään työkalut ilmastosuunnitelman laatimisen tueksi.

21 a §. Valtioneuvoston päätösten tiedoksi antaminen. Ilmastolakiin lisättäisiin osana muutoksenhaikusääntelyn kokonaisuutta uusi säännös, joka koskisi valtioneuvoston päätösten tiedoksi

antamista. Valtioneuvoston päätökset annettaisiin tiedoksi hallintolain (434/2003) 62 a §:n mukaisella julkisella kuulutuksella. Hallintolain 62 a §:n 1 momentissa säädetään, että mikäli asiakirja on annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella, tiedoksianto toimitetaan julkaisemalla kuulutus ja kuulutettava asiakirja yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Jatkossa esimerkiksi valtioneuvoston päätökset ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista olisi annettava tiedoksi julkisella kuulutuksella eli julkinen kuulutus päätöksestä olisi käytännössä julkaistava valtioneuvoston verkkosivulla. Hallintolain 62 a §:n 2 momentissa säädetään, että jos asiakirjan tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika, kuulutus ja kuulutettava asiakirja on pidettävä yleisesti nähtävillä mainitun määräajan päättymiseen asti.

Valitus-aika määräytyisi kaikkien tahojen kohdalla yhtäläisesti. Tiedoksisaannin katsottaisiin hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaisesti tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaisesti valitus olisi tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Sovellettaessa hallintolain 62 a §:ää tulee sovellettavaksi myös hallintolain 62 b §, jossa säädetään tietojen julkaisemisesta sekä salassapito- ja henkilötietokysymyksistä julkisen kuulutuksen yhteydessä.

21 b §. Muutoksenhaku. Ilmastolakia ehdotetaan täydennettäväksi muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta ja valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta lisättäisiin nimenomainen säännös ilmastolakiin. Uusi muutoksenhakua koskeva säännös edistäisi oikeusturvan toteutumista ilmastopolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa ja lisäisi lain selkeyttä valtioneuvoston päätöksiin liittyvän muutoksenhaun osalta. Ilmastolain täydentämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena myös siitä näkökulmasta, että ilmastonmuutosta koskeviin oikeudenkäynteihin liittyvä kansainvälinen kehitys on viime vuosina ollut nopeaa ja on noussut esiin kysymys siitä, kuinka oikeusturva ilmastopolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa toteutuu kansallisesti. Muutoksenhausta säättämättä jättäminen voisi aiheuttaa sen, että muutoksenhakupaineet kana-voituksivat muualle, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Keskeisiä valtiota vastaan käytyjä ilmastonmuutokseen liittyviä oikeudenkäyntejä Euroopassa ovat viime vuosina olleet esimerkiksi Alankomaiden niin kutsuttu Urgenda-tapaus sekä Irlannin tapaus Friends of the Irish Environment vastaan Irlanti.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla valtioneuvoston päätöksiin voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Keskeisiä ilmastolain mukaisia valtioneuvoston päätöksiä ovat neljä ilmastopolitiikan suunnitelmaa eli pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla on kuitenkin oikeudellisesti epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen ja milloin ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskeva hyväksymispäätös voisi olla lainvastainen. Perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta on merkityksellistä, että muutoksenhakijalla on käytössään riittävät oikeussuojakeinot. Voidaan katsoa, että jotkut kärsivät ilmastonmuutoksen haittavaikutuksista konkreettisemmin ja kohdennetummin kuin muut. Uudessa muutoksenhakua koskevassa pykälässä säädettäisiin valitusmenettelystä ja määritettäisiin valitus-oikeutetut tahot. Lisäksi säännöksen lopussa olisi kunnan ilmastosuunnitelmaa koskevan päätöksen liittyen viittaus kuntalain mukaiseen muutoksenhakumenettelyyn. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viittaus sovellettavaan yleislakiin eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Kyseistä yleislakia sovellettaisiin, jollei ilmastolaissa toisin säädetä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston päätöksiin haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Edelleen ehdotettavan pykälän 1 momentissa tarkennettaisiin ilmastolaissa tarkoitettua lisätoimipäätöksen valituskelpoisuutta. Lisä-

toimipäätöksen voidaan katsoa olevan kaksivaiheinen, sillä ilmastolain 17 §:n 1 momentin nojalla 9—12 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia on muutettava lisätoimia koskevan päätöksen myötä. Näin ollen ehdotetaan säädettäväksi, että ilmastolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä.

Pykälässä ei säädettäisi valituksen perusteesta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan valituksen saa tehdä perusteella, että päätös on lainvastainen. Lähtökohtaisesti hallintotuomioistuimelle tehtävän valituksen peruste voi olla päätöksen menettelyllinen tai aineellinen oikeudenvastaisuus. Ilmastolain mukaisen valtioneuvoston päätöksen yhteydessä voisi menettelyllinen peruste olla esimerkiksi kuulemisessa tai asian selvittämisessä valtioneuvostossa tai ministeriössä tapahtunut virhe tai puute. Tällöin seurauksena käytännössä olisi päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi kokonaan tai osittain. Menettelyllisenä perusteena voisi lähinnä kysymykseen tulla olennainen puute tai virhe ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua koskevan 13 §:n soveltamisessa. Mahdollisen aineellisen oikeudenvastaisuuden kannalta keskeisiä voisivat olla suunnitelmien sisällölle säädettävät vaatimukset, mikä tarkoittaisi ilmastolain 8—12 §:ssä säädettyjä ilmastopolitiikan suunnitelmien vaatimuksia. On kuitenkin käytännössä vaikea ennakoita mahdollisiin tuleviin valituksiin liittyviä perusteita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, millä tahoilla olisi valitusoikeus ilmastolain mukaisesta valtioneuvoston päätöksestä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan valittaa voisivat ensinnäkin ne, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea. Valitusoikeutettu voisi tämän kohdan nojalla olla sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö. Erityisyys tarkoittaisi jotakin sellaista ilmastonmuutokseen, sen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvää seikkaa tai ominaisuutta, joka asianomaisen kohdalla eroaa objektiivisesti siitä, mikä muutoin samassa asemassa olevilla on yleistä tai tavanomaista. Säännöksessä edellytetty erityisyys voisi liittyä esimerkiksi asumiseen, elinkeinoon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin, sillä niihin liittyy intressejä, joissa ilmastonmuutokseen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvät vaikutukset voivat ilmetä. Kysymys olisi lähtökohtaisesti ilmastonmuutoksen tai sen hillinnän vaikutuksista tai siihen sopeutumisesta, ei välttämättä esimerkiksi suunnitelmapäätöksen vaikutuksista, joita voisi olla vaikea selvittää prosessinedellytysvaiheessa. Koska ilmastonmuutoksessa läheskään kaikki tilanteet eivät ole ennalta arvattavissa, konkreettisten kriteerien tyhjentävä luetteleminen laissa ei olisi tarkoituksenmukaista. Oikeuskäytäntö määrittäisi tarkemmin sen, missä tilanteissa vaatimus liittyen erityiseen tapaan voisi täytyä.

Oman aseman erityisyys muutoksenhakijan olisi valituksessaan riittävällä tavalla osoitettava. Erityisyysvaatimukselle voidaan löytää ainakin suuntaa antavia vertailukohtia, kuten unionioikeudesta peräisin oleva ns. koskee suoraan ja erikseen -kriteeri. Se on lainsäädäntöinstrumenttiin kohdistuvan kanteen prosessinedellytys unionin yleisessä tuomioistuimessa. Samoin ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa lupa-asioissa ja niihin verrattavissa asioissa osa asianosaisista on sellaisia, joita asia erityisesti koskee (ympäristönsuojelulain (527/2014) 44 §:n 2 momentti ja vesilain (587/2011) 11 luvun 11 §:n 1 momentti). Näille tahoille on annettava asian käsittelystä erikseen eli yksilöllisesti tieto tämän kuitenkin rajoittamatta muiden oikeuksia asianosaisina.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan valittaa voisi myös 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden etuja sääntöjensä mukaan edustava valtakunnallinen rekisteröity yhdistys tai, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maan tiettyä aluetta tai sen osaa, vastaavanlainen paikallinen tai alueellinen yhdistys. Näin ollen

valitusoikeus olisi sellaisilla yhdistyksillä, jotka edustavat yksilöllisen valitusoikeuden asianosaisuusperusteella omaavien henkilöiden etuja yhteisesti. Tämä saattaisi vähentää yksittäisten yksilöllisten valitusten määrää. Henkilöllä tarkoitettaisiin sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Säätiöistä ei säädettäisi 2 kohdassa, koska säätiöillä ei yhdistyksistä poiketen ole edustettavaa jäsenistöä. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan valitusoikeus olisi myös sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Näiden tahojen sisällyttäminen valitusoikeutettujen piiriin olisi johdonmukaista muuhun ympäristölainsäädäntöön nähden, sillä ympäristölainsäädännössä niiden nimenomaisesta valitusoikeudesta säätäminen on jo pitkään ollut säännönmukaista.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan valtioneuvoston päätöksestä voisi valittaa myös maakunnan liitto, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maakunnan aluetta. Maakunnan liiton valitusoikeutta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä maakunnan liitto vastaa muun muassa maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta.

Pykälän 2 momentin 5 kohdassa säädettäisiin valtion viranomaisten valitusoikeudesta, joka olisi kytketty yleisen edun valvontaan. Momentin 5 kohdan mukaan valitusoikeus olisi ensinnäkin valtakunnallisella valtion viranomaisella, jonka toimialaan liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskevat. Tämän lisäksi valittaa voisi muu valtion viranomainen, jonka toimialaan ja toimialueeseen liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskevat. Ympäristölainsäädännölle on tunnusomaista, että yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeudesta säädetään nimenomaisesti erikseen. Taustalla on se seikka, että niiden edellyttämässä viranomaisratkaisussa päätetään sekä yksityisiin että yleisiin kohdistuvista vaikutuksista ja näiden keskinäisistä suhteista tilanteessa, jossa ratkaisijaviranomainen ei menettelyssä itse ole minkään nimenomaisen edun valvoja. Toisaalta on hyvä huomioida myös se, että viranomaisen valitusmahdollisuus osaltaan estää prosessiasetelmien yksipuolistumisen muutoksenhakutuomioistuimessa. Muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voisivat olla mahdollinen valitusoikeutettu kyseisen kohdan nojalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhtenä tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasiassa.

Pykälän 2 momentin 6 ja 7 kohdan mukaan valitusoikeus olisi saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella. Saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous olisivat lain 14 §:n mukaisesta saamelaiskulttuurin edistämismääräyksen nojalla johtuen luontevia valittamiseen oikeutettuja tahoja. Säännökseen sisältyy myös saamelaiskäräjälain (874/1995) mukainen neuvotteluvollisuus. Samoin saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous ovat lain 13 §:ssä määritelty sellaisiksi tahoiksi, joilta on pyydettävä lausunto ilmastopolitiikan suunnitelmaa valmisteltaessa. Kuulemisääntely osaltaan tukee näille tahoille säädettävää valitusoikeutta. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen sisällyttäminen valitusoikeutettujen piiriin olisi johdonmukaista myös muuhun ympäristölainsäädäntöön nähden.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valitusoikeuden perusteiden osoittamisesta. Voidaan katsoa, että ilmastolain mukaisissa asioissa on kyse koko yhteiskuntaa koskettavista merkittävistä seikoista, joiden ajoituksellakin voi olla ratkaiseva merkitys. Siten myös päätösten oikeudellinen arviointi tulisi valituksen johdosta tapahtua viivytyksettömästi. Tässä tilanteessa olisi perusteltua korostaa myös muutoksenhakijoiden velvollisuuksia. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että 2 momentin 1—2 ja 4—5 kohdassa tarkoitettujen valittajien olisi valituksessaan esitettävä selvitys valitusoikeutensa perusteena olevasta erityisestä syystä. Näin ollen valittajan on sen

lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 15 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään, valituksessaan yksilöitävä ja osoitettava valitusoikeutensa perusteet. Momentissa säädettäisiin myös, että jos valituksen yhteydessä ei ole esitetty erityisiä syitä valitusoikeuden perusteeksi, hallintotuomioistuimien voisi jättää valituksen tutkimatta ilman, että valittajalle varattaisiin tilaisuus täydentää valitustaan valitusoikeuden osalta. Siten ilmastolain mukaisessa muutoksenhaussa olisi valittajan vastuulla, että valituskirjelmässä osoitetaan tämä erityinen peruste. Näin ollen mahdollisen valituksessa olevan puutteen täydentämisestä huolehtiminen ei tältä osin kuuluisi tuomioistuimen prosessinjohtoon.

Pykälän 4 momentin mukaan päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuimien toisin määrää. Tämä olisi tarkoituksenmukaista ilmastolain mukaisten valtakunnallisten ilmastopolitiikan suunnitelmien luonne ja tarkoitus huomioon ottaen.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin viittaus kuntalakiin. Momentin mukaan kuntalaissa säädettäisiin muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen. Käytännössä muutoksenhaku koskisi 14 a §:ssä tarkoitettuun kunnan ilmastosuunnitelmaan liittyvää valtuuston päätöstä. Kuntalain 135 §:n mukaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Valitusoikeudesta säädetään kuntalain 137 §:ssä, jonka mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kunnallisvalituksen mukaista valitusoikeutettujen joukkoa voidaan pitää suhteellisen laajana. Kuntalain mukainen kunnallisvalitusmenettely olisi kuitenkin tarkoituksenmukainen, koska kyseessä olisi valtuuston päätös ja eikä valtuuston päätöksiä koskevasta kuntalain muutoksenhakusääntelystä olisi perusteita poiketa. Kunnan ilmastosuunnitelmaa koskevan valtuuston päätöksen valituskelpoisuus määrittäisi tarkemmin oikeuskäytännössä.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan [1.1.2023].

Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin, että kuntien olisi laadittava ensimmäinen 5 a §:ssä tarkoitettu kunnan ilmastosuunnitelma viimeistään tämän lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen valtuustokauden aikana eli kaudella 2025—2029. Useilla kunnilla on jo lain vaatimukset täyttävä ilmastosuunnitelma. Toisaalta on kuntia, joilla ei vielä ole ilmastosuunnitelmaa. Olisi tarkoituksenmukaista, että ne kunnat joilta laissa tarkoitettu ilmastosuunnitelma vielä puuttuu, pyrkisivät laatimaan suunnitelman jo kuluvalle valtuustokaudella eli kaudella 2021—2025. Tähän myönnettäisiin myös valtionavustusta niille kunnille, joilla ei lain vaatimukset täyttävää suunnitelmaa vielä ole. Valtuustokaudella 2021—2025 ei kuitenkaan vielä myönnettäisi valtionavustusta sellaisille kunnille, jotka ovat jo kuluvalle valtuustokaudella laissa tarkoitettua suunnitelman laatineet.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan [1.1.2023]

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain tehokkaan toimeenpanon tueksi olisi tarkoituksenmukaista valmistella kunnille opas kunnan ilmastosuunnitelman valmistelusta. Opas olisi käytännönläheinen työkalu, jossa otettaisiin huomioon erikokoiset kunnat ja myös ilmastosuunnittelutyössään eri vaiheissa olevat kunnat.

Oppaassa olisi myös ohjeistusta siitä näkökulmasta, että ilmastolain säännöksissä on vähimmäisvaatimukset kunnan ilmastosuunnitelmalle ja kunnilla olisi tarkoituksenmukaista olla käytössään tietoa myös laajemman ja kunnianhimoisemman ilmastosuunnitelman valmistelua varten. Oppaassa voisi tällöin olla ohjeistusta esimerkiksi kattaen kokonaisvaltaisesti sekä kunnan päästöt, nielut että sopeutumisen.

Lain toimivuutta ja vaikutuksia tullaan seuraamaan tarvittaessa erillisin arviointihankkein lain voimaantulon jälkeen. Seurannassa olisi tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota sekä kunnan ilmastosuunnitelman laatimisveloitteen toimivuuteen että toisaalta myös uuteen muutoksenhakusääntelyyn liittyvään mahdolliseen oikeuskäytäntöön.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen sisältyy uusia tehtäviä, jotka lisäävät voimavaratarpeita kunnissa sekä ympäristöministeriössä ja Suomen ympäristökeskuksessa (kts. jaksot 4.2.4 ja 4.2.5).

Uusi kuntien ilmastosuunnitelman laatimisveloite aiheuttaisi pysyviä voimavaratarpeita kunnille ja niitä varten kunnille voitaisiin myöntää rahoitusta valtionavustuksina. Hallitus varautuu kuntien roolia koskevaan muutokseen kohdentamalla vuosittain 3 miljoonaa euroa lisärahoitusta kehyskaudella. Valtionavustuksen myöntäisi ympäristöministeriö ja valtionavustuksia varten ympäristöministeriölle aiheutuisi pysyvä 2 800 000 euron voimavaratarve. Lisäksi valtionavustusmenettelyä koskevat veloitteet aiheuttaisivat ympäristöministeriölle pysyvää voimavaratarvetta henkilöstöresursseihin 1 henkilötyövuoden (100 000 e) ja lisäksi rahoitukseen 50 000 euron verran.

Lisäksi kuntien päästötietopalvelun ylläpitämisestä aiheutuisi pysyvää voimavaratarvetta Suomen ympäristökeskukselle 0,5 henkilötyövuoden (50 000 e) verran.

Määrärahoista linjataan tarkemmin osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Esitysehdotuksen tavoitteena on edistää ilmastolain tavoitteiden toteutumista ja vahvistaa kuntien ilmastotyötä. Samoin tavoitteena on parantaa vaikutusmahdollisuuksia ilmastoa koskevaan päätöksentekoon ja edistää oikeusturvan toteutumista ilmastoasioissa. Voidaan katsoa, että esitys pitkälti liittyy perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettun ympäristöperusoikeuden turvaamiseen.

Perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös on tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Tämän taustalla on ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (HE 101/1998 vp, PeVL 38/1998 vp, s. 2). Ilmastonmuutoksen hillitsemisessä voidaan katsoa olevan erityisen vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, sillä ilmastonmuutoksen eteneminen ja maapallon keskilämpötilan kohoaminen ovat uhka maapallon tulevaisuudelle ja siitä kärsisivät erityisesti tulevat sukupolvet. Tästä näkökulmasta ilmastonmuutos koskettaa erityisen paljon nykyisiä lapsia ja nuoria sekä vielä syntyvät-

tömiä sukupolvia. Ilmastolain velvoitteiden laajentamisella kuntiin sekä muutoksenhakua koskevalla sääntelyllä osaltaan edistettäisiin ympäristöperusoikeuden toteutumista myös tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulmasta.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksessä asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite. Ehdotetussa 14 a §:ssä säädettäisiin kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma ja päivittää sitä vähintään kerran valtuustokaudessa. Veloitteen voidaan katsoa olevan merkityksellinen julkisen vallan ympäristöä koskevan toimintavelvoitteen kannalta.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin säännöksellä on ollut merkitystä arvioitaessa sääntelyehdotuksia muutoksenhakuoikeudesta ympäristölainsäädännön alalla (PeVL 23/2009 vp, s. 2, PeVL 33/2006 vp, s. 2—4, PeVL 38/1998 vp, s. 2). Kyseisellä perustuslain säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PeVL 32/2009 vp, s. 2). Perustuslain 20 §:n 2 momentin veloitteen on katsottu merkitsevän myös perustuslaillista toimemkiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I).

Ilmastolakiin ehdotetaan lisättäväksi muutoksenhakua koskeva säännös, joten esitys turvaisi perustuslain ympäristöperusoikeuden toteutumista myös siltä osin. Muutoksenhakua koskeva säännös toteuttaisi samalla Århusin sopimuksen (SopS 122/2004) määräyksiä muutoksenhakuoikeudesta ympäristöasioissa. Århusin sopimuksessa on määritelty muun muassa kansalaisjärjestöjen valitusoikeudet, jotka huomioitaisiin muutoksenhakusäännöksessä. Esitysehdotuksen muutoksenhakua koskeva sääntely parantaisi vaikutusmahdollisuuksia ilmastoa koskevaan päätöksentekoon.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ympäristönsuojeluun liittyvissä tapauksissa todennut, että ihmisoikeussopimuksen 2 ja 8 artiklojen positiivisten toimintavelvoitteiden noudattaminen edellyttää sopimusvaltioilta riittävää sääntelyä ja viranomaisvalvontaa (*Giacomelli v. Italia* (nro 59909/00) 2.11.2006 ja *Tătar v. Romania* (nro 67021/0) 27.1.2009). Ehdotettu ilmastolain täydentäminen toteuttaisi osaltaan näitä vaatimuksia ilmastopolitiikan saralla.

11.2 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esityksessä ehdotetaan ilmastolakiin sisällytettäväksi nimenomainen muutoksenhakua koskeva säännös, joka liittyisi ilmastopolitiikan suunnitelmia koskeviin valtioneuvoston päätöksiin. Esitysehdotuksessa säädettäisiin valitusmenettelystä ja määritettäisiin valitusoikeutetut tahot. Samoin osana muutoksenhakukokonaisuutta ilmastolakiin lisättäisiin säännös valtioneuvoston päätösten tiedoksi antamisesta. Uuden muutoksenhakua koskevan sääntelyn tavoitteena on edistää oikeusturvan toteutumista ilmastolain alalla sekä vähentää oikeusepävarmuutta. Ilmastolakiin ehdotettava muutoksenhakusääntely edistäisi näin ollen perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvaa koskevaa sääntelyä.

Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luonnehtia perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yksilön oikeutta koskevaksi silloin, kun lain-säädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 3, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1). Toisaalta vaikka käsillä ei olisikaan yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia, voi joissakin tilanteissa olla tarpeen pitää avoimena mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätökseen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden (PeVL 42/2017 vp, s. 4/I) ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 32/2012 vp, s. 4—5, PeVL 10/2009 vp, s. 4, PeVL 55/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2002 vp, s. 4, PeVL 46/2002 vp, s. 9) samoin kuin soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5, PeVL 13/2005 vp, s. 3—4, PeVL 33/2000 vp, s. 3).

Ilmastolain mukaisissa valtioneuvoston päätöksissä on lähtökohtaisesti kyse valtakunnallisista ilmastopolitiikan suunnitelmista. Muutoksenhausta valtioneuvoston päätöksiin säädetään laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja lain mukaan valtioneuvoston päätöksistä valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Voimassa olevan ilmastolain osalta on kuitenkin epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen ja milloin ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskeva valtioneuvoston hyväksymispäätös voisi olla lainvastainen. Kun ilmastopolitiikan suunnitelmilla ei lähtökohtaisesti ole yksittäisiä kansalaisia tai oikeushenkilöitä koskevaa oikeudellista sitovuutta, muodostuu yleislain soveltamisessa haasteelliseksi se, että perinteisen asianosaisase- man syntyminen suhteessa ilmastopolitiikan suunnitelmiin on epäselvää. Perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan näkökulmasta voi olla ongelmallista, jos esimerkiksi ilmastomuutoksesta erityisellä tavalla kärsivillä tahoilla ei ole valitusoikeutta ilmastopolitiikkaan liittyviin keskeisiin päätöksiin. Kun otetaan huomioon ilmastomuutosta koskeviin oikeudenkäynteihin liittyvä kansainvälinen kehitys, nousee esiin kysymys siitä, kuinka oikeusturva ilmastopolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa toteutuu kansallisesti.

Ehdotetussa muutoksenhakua koskevassa 21 b §:n 2 momentissa säädettäisiin tahoista, joilla olisi valitusoikeus. Ympäristö- ja luonnonsuojeluasioissa perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturvan toteutuminen on perinteisesti edellyttänyt laajaa asianosaisuuden käsitettä. Korkein hallinto-oikeus totesi esimerkiksi päätöksessään KHO 31.1.2020 t. 433, että luonnonsuojelulain (1096/1996) 61 §:n 3 momentin mukaan valitusoikeuden edellytyksenä ei ollut, että luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen olisi yhdistyksen ainoa tai pääasiallinen tarkoitus. Edellä mainituista syistä on katsottu, että ilmastolaissa valitusoikeus on tarkoituksenmukaista antaa sille, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastomuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea. Samoin valitusoikeus annettaisiin tällaista tahoja edustavalle valtakunnalliselle yhdistykselle tai tietyin edellytyksin vastaavanlaiselle paikalliselle tai alueelliselle yhdistykselle. Valitusoikeus olisi myös valtakunnallisella yhdistyksellä tai säätiöllä, joka edistää luonnon-, terveyden tai ympäristönsuojelua. Samoin valitusoikeus olisi tietyin edellytyksin maakunnan liitolla ja valtion viranomaisella. Edelleen valitusoikeus annettaisiin saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle.

Ehdotettua muutoksenhakusääntelyä voidaan pitää perustuslain 21 §:n mukaisena ja sitä osin myös vahvistavana. Ilmastolaissa tarkoitettujen valitusoikeutettujen määrittäminen olisi yhteensopivaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklojen 6 ja 8 sekä Århusin sopimuksen 9 artiklan sääntelyn kanssa.

Kaiken kaikkiaan ilmastolakiin ehdotettavat muutoksenhakusäännökset osaltaan toteuttaisivat vastuuta ympäristöstä koskevasta perustuslain 20 §:stä ilmenevää perustuslaillista toimeksiantoa ja siinä erityisen korostetusti tulevien sukupolvien asemaa. Säännökset olisivat osaltaan myös perustuslain 21 §:n ilmaisemien oikeusturvaperiaatteiden mukaisia, vaikka katsottaisiin-

kin, että kysymys ei olisi kenenkään oikeudesta tai velvollisuudesta pykälässä tarkoitettulla tavalla. Toisaalta muutoksenhakusäännökset liittyvät myös valtiollisen vallan kolmijakoon, ylimpien valtioelinten asemaan ja keskinäisiin suhteisiin sekä Suomen ulkoisiin velvoitteisiin. Kaikista näistä syistä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvio asiassa olisi tarkoituksenmukainen varsinkin, kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta ei ole tähän mennessä ottanut kantaa ilmastonmuutokseen liittyvän päätöksenteon oikeusturvallottuvuuksiin.

11.3 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Esityksessä ehdotettavan sääntelyn kohdalla yhdenvertaisuuden toteutuminen tulee pohdittavaksi etenkin muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta.

Ehdotettavan 21 b §:n 2 momentissa määritettäisiin ne tahot, joilla olisi valitusoikeus ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä. Voidaan katsoa, että esitysehdotuksessa valitusoikeutta määriteltäessä sitä samalla osaltaan myös rajattaisiin. Kun voimassa olevassa ilmastolaissa ei ole muutoksenhakua koskevaa sääntelyä, arvioitaisiin muutoksenhakukysymyksiä nykytilanteessa yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla. Kyseisen lain asianosaismääritelmään verrattuna ilmastolaissa määriteltäisiin valitusoikeutettujen piiri yksityiskohtaisemmin, mikä on ilmastolain yhteydessä tarkoituksenmukaista, koska voimassa olevan lainsäädännön nojalla on oikeudellisesti epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen. Luonnollisia henkilöitä koskisi 21 b §:n 2 momentin 1 kohdan sääntely, jonka mukaan valitusoikeus olisi sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea. Erityisyys tarkoittaisi jotakin sellaista ilmastonmuutokseen, sen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvää seikkaa tai ominaisuutta, joka asianomaisen kohdalla eroaa objektiivisesti siitä, mikä muutoin samassa asemassa olevilla on yleistä tai tavanomaista. Säännöksessä edellytetty erityisyys voisi liittyä esimerkiksi asumiseen, elinkeinoon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin, sillä niihin liittyy intressejä, joissa ilmastonmuutokseen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvät vaikutukset voivat ilmetä. Oikeuskäytäntö määrittäisi tarkemmin sen, missä tilanteissa vaatimus liittyen erityiseen tapaan voisi täytyä.

Ehdotetun 21 b §:n 2 momentissa lueteltaisiin myös muita tahoja, joilla olisi valitusoikeus. Luonnollisiin henkilöihin liittyisi myös momentin 2 kohta, jossa säädettäisiin, että valitusoikeus olisi 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden etuja edustavalla valtakunnallisella yhdistyksellä tai tietyin edellytyksin vastaavanlaisella paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä. Momentissa säädettäisiin, että valitusoikeus olisi myös valtakunnallisella yhdistyksellä tai säätiöllä, joka edistää luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelua. Samoin valitusoikeus olisi tietyin edellytyksin maakunnan liitolla ja valtion viranomaisella. Edelleen valitusoikeus annettaisiin saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle. Ehdotettavassa valitusoikeutettuja koskevassa säänte-

lyssä ei asetettaisi henkilöitä eri asemaan perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä tarkoitettujen syiden perusteella, joten ehdotettavaa sääntelyä voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta perustuslain mukaisena. Esityksen tavoitteena on kattava ja tasapainoinen muutoksenhakuoikeus lain nojalla tehtyihin valtioneuvoston päätöksiin. Kun lisäksi otetaan huomioon ilmastokysymysten yhteiskunnallinen painoarvo, perustuslain oikeusturvavaatimukset samoin kuin kansainvälinen kehitys ilmastonmuutosta koskevien oikeudenkäyntien osalta, on perusteltua säätää valitusoikeutetuista tahoista ilmastolain nimenomaisessa muutoksenhakusäännöksessä.

11.4 Saamelaisten oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Ehdottava sääntely olisi merkityksellinen saamelaisten oikeuksien edistämisen kannalta erityisesti muutoksenhakua koskevan säännösehdotuksen osalta. Ilmastolain 21 b §:n 2 momentissa säädettäisiin, millä tahoilla olisi valitusoikeus ilmastolain mukaisista valtioneuvoston päätöksistä. Momentin 6 kohdan mukaan valitusoikeus olisi saamelaiskäräjillä ja momentin 7 kohdan mukaan myös kolttien kyläkokouksella.

Valitusoikeuden säätäminen saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle olisi johdonmukaista lain kokonaisuuden näkökulmasta, sillä ilmastolain 14 §:ssä säädetään saamelaiskulttuurin edistämismuutosten edistämisvelvollisuudesta ja kyseiseen säännökseen sisältyy myös saamelaiskäräjälain mukainen neuvotteluvelvollisuus. Samoin saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous ovat ilmastolain 13 §:ssä määritelty sellaisiksi tahoiksi, joilta on pyydetty lausunto ilmastopolitiikan suunnitelmia valmisteltaessa. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen sisällyttäminen valitusoikeutettujen piiriin olisi johdonmukaista myös muuhun ympäristölainsäädäntöön nähden.

Saamelaisten oikeuksien turvaaminen ilmastolaissa on tarkoituksenmukaista, sillä ilmastonmuutos etenee nopeammin pohjoisilla leveysasteilla eli muun muassa saamelaisten kotiseutualueella. Lisäksi komitea, joka valvoo YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimusta (TSS-komitea), on suositellut Suomea tekemään vaikutusten arviointia nykyisistä laeista saamelaisten oikeuksien näkökulmasta sekä ryhtymään tarvittaviin lakimuutoksiin saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi. (TSS-komitea, 5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7, kohta 51). Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että esityksessä edistettäisiin saamelaisten oikeuksia ja esitys turvaisi osaltaan 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuja saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana.

11.5 Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Edelleen pykälässä säädetään, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnille ei siten voida antaa uusia tehtäviä esimerkiksi asetuksella.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (PeVL 40/2014 vp ja PeVL 16/2014 vp). Kunnallinen itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II, PeVL 63/2014 vp, s. 2/II). Kunnan tulee voida päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176/I, PeVL 20/2013 vp, s. 4/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 20/2013 vp, s. 5—7, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 31/1996 vp, s. 1/I). Esityksessä ilmastolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 a §, jossa säädettäisiin kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma. Kyseessä

olisi kunnille uusi tehtävä ja siitä säädettäisiin lailla. Uuden velvoitteen ei voida katsoa puuttuvan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Näin ollen kunnan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteen voidaan katsoa tältä osin olevan perustuslain kuntien itsehallintoa koskevan sääntelyn mukainen.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (PeVL 16/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Rahoitusperiaatteen mukaisesti ilmastolakiin ehdotettavan kuntien uuden velvoitteen osalta on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua uudesta tehtävästä. Kuntien ilmastosuunnitelmaa koskevassa 14 a §:n 4 momentissa säädettäisiin, että ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle valtionavustusta pykälässä tarkoitetun suunnitelman laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Edelleen momentissa säädettäisiin, että avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia. Näin ollen perustuslaissa turvattuun kuntien itsehallintoon kytkeytyvä rahoitusperiaate otettaisiin huomioon lain tasolla eli samassa pykälässä, jossa kunnille uusi tehtäväkin annettaisiin. Kunnan ilmastosuunnitelmaan liittyviä kustannuksia ja kustannusvaikutuksia kuvaillaan tarkemmin luvuissa 4.2.4 ja 4.2.5.

Kaiken kaikkiaan voidaan katsoa, että perusoikeuspohjaisena velvoitteena ilmastonmuutoksen hillintä kohdistuu kaikkiin julkisen vallan haltijoihin ja käyttäjiin. Julkisen vallan käytön perusyksiköitä Suomessa ovat valtio ja kunnat. Kunta on myös hyvin merkittävä demokratian ja ihmisten osallistumisoikeuksien käyttämisen areena. Kunnallisessa päätöksenteossa voidaan myös vaikuttaa monilla tavoin ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen. Nämä seikat puoltavat sitä, että ilmastolaissa kunnille säädettäisiin uusi ilmastosuunnitelman laatimisvelvoite.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ilmastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan
lisätään seuraavasti:

3 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laati-
misessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa. Tätä lakia sovelletaan myös kuntiin, kun
ne laativat kuntien ilmastosuunnitelmia ja seuraavat niiden toteutumista.

5 §

Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet

Valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan tämän lain mukaisten tavoitteiden ja il-
mastopolitiikan suunnitelmien toteutumista.

14 a §

Kunnan ilmastosuunnitelma

Kunta laatii taikka päivittää ilmastosuunnitelman vähintään kerran valtuustokaudessa. Suun-
nitelmassa on oltava:

- 1) tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä kunnassa;
- 2) toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään kunnassa;
- 3) tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa;
- 4) tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta;
- 5) muut tarpeellisiksi katsotut seikat.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tavoitetta asettaessaan kunnan on otettava huomi-
oon 2 §:n 1 momentin 1—3 kohdissa tarkoitetut tavoitteet. Edellä 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa
tarkoitettu nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista koskeva tavoite on otettava huomi-
oon myös, mikäli kunta asettaa suunnitelmassa poistumatavoitteita tai nieluja koskevia toimia.
Mikäli kunta asettaa suunnitelmassa ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevia tavoitteita tai
toimia, on otettava huomioon 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu tavoite.

Kunnan ilmastosuunnitelman hyväksyy valtuusto. Kunnan on seurattava suunnitelman toteu-
tumista. Suunnitelma on otettava huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettussa kunta-
strategiassa sekä 115 §:ssä tarkoitettussa toimintakertomuksessa.

Kunta voi laatia tässä pykälässä tarkoitetun suunnitelman myös yhdessä alueen muiden kun-
tien kanssa. Yhteisessä suunnitelmassa on oltava kuntakohtaiset tavoitteet ja toimet. Yhteinen
suunnitelma hyväksytään kunkin kunnan valtuustossa. Ympäristöministeriö voi myöntää kun-

nalle valtionavustusta tässä pykälässä tarkoitetun suunnitelman laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001).

3 luku

Raportointi ja seuranta

19 §

Viranomaisten tehtävät

Tämän lain mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä toimii Suomen ympäristökeskus.

21 a §

Valtioneuvoston päätösten tiedoksi antaminen

Tässä laissa tarkoitetut valtioneuvoston päätökset annetaan tiedoksi hallintolain (434/2003) 62 a §:n mukaisella julkisella kuulutuksella.

21 b §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), jollei tässä laissa toisin säädetä. Sellaisesta tämän lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetusta valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätoimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä.

Valitusoikeus valtioneuvoston päätöksestä on:

- 1) sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea;
- 2) 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden etuja sääntöjensä mukaan edustavalla valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maan tiettyä aluetta tai sen osaa, vastaavanlaisella paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä;
- 3) sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen;
- 4) maakunnan liitolla, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maakunnan aluetta;
- 5) valtakunnallisella valtion viranomaisella, jonka toimialaan liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskevat, sekä muulla valtion viranomaisella, jonka toimialaan ja toimialueeseen liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskevat;
- 6) saamelaiskäräjillä;
- 7) kolttien kyläkokouksella.

Edellä 2 momentin 1—2 ja 4—5 kohdassa tarkoitetun valittajan on valituksessaan esitettävä selvitys valitusoikeutensa perusteena olevasta erityisestä syystä. Jos valituksen yhteydessä ei ole esitetty erityisiä syitä valitusoikeuden perusteeksi, voi hallintotuomioistuin jättää valituksen tutkimatta varaamatta valittajalle tilaisuutta täydentää valitustaan.

Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää.

Muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa (410/2015).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Edellä 14 a §:ssä tarkoitettu kunnan ilmastosuunnitelma on hyväksyttävä ensimmäisen kerran viimeistään tämän lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen valtuustokauden aikana.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

ilmastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan
lisätään seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laadimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa.

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laadimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa. *Tätä lakia sovelletaan myös kuntiin, kun ne laativat kuntien ilmastosuunnitelmia ja seuraavat niiden toteutumista.*

5 §

5 §

Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet

Ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista edistävät toimet

Valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan tämän lain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista.

Valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan tämän lain mukaisten tavoitteiden ja ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista.

14 a §

Kunnan ilmastosuunnitelma

Kunta laatii taikka päivittää ilmastosuunnitelman vähintään kerran valtuustokaudessa. Suunnitelmassa on oltava:

- 1) tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä kunnassa;*
- 2) toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään kunnassa;*
- 3) tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa;*

4) tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta;

5) muut tarpeellisiksi katsotut seikat.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tavoitetta asettaessaan kunnan on otettava huomioon 2 §:n 1 momentin 1–3 kohdissa tarkoitettavat tavoitteet. Edellä 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista koskeva tavoite on otettava huomioon myös, mikäli kunta asettaa suunnitelmassa poistumatavoitteita tai nieluja koskevia toimia. Mikäli kunta asettaa suunnitelmassa ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevia tavoitteita tai toimia, on otettava huomioon 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu tavoite.

Kunnan ilmastosuunnitelman hyväksyy valtuusto. Kunnan on seurattava suunnitelman toteutumista. Suunnitelma on otettava huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitetussa kuntastrategiassa sekä 115 §:ssä tarkoitettussa toimintakertomuksessa.

Kunta voi laatia tässä pykälässä tarkoitettua suunnitelmaa myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Yhteisessä suunnitelmassa on oltava kuntakohtaiset tavoitteet ja toimet. Yhteinen suunnitelma hyväksytään kunkin kunnan valtuustossa. Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle valtionavustusta tässä pykälässä tarkoitettua suunnitelmaa laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001).

3 luku

Raportointi ja seuranta

19 §

Viranomaisten tehtävät

Tämän lain mukaisten suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Ilmastovuosisikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

3 luku

Raportointi ja seuranta

19 §

Viranomaisten tehtävät

Tämän lain mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat toimialallaan kullekin ministeriölle. Ilmastovuosisikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.

Kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä toimii Suomen ympäristökeskus.

21 a §

Valtioneuvoston päätösten tiedoksi antaminen

*Tässä laissa tarkoitetut valtioneuvoston päätökset annetaan tiedoksi hallintolain (434/2003) 62 a §:n mukaisella julkisella kuu-
lutuksella.*

21 b §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), jollei tässä laissa toisin säädetä. Sellaisesta tämän lain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetusta valtioneuvoston päätöksestä, jossa todetaan lisätöimien tarve, saa valittaa vain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä.

Valitusoikeus valtioneuvoston päätöksestä on:

1) sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea;

2) 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden etuja sääntöjensä mukaan edustavalla valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maan tiettyä aluetta tai sen osaa, vastaavanlaisella paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä;

3) sellaisella valtakunnallisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon-, terveyden- tai ympäristönsuojelun edistäminen;

4) maakunnan liitolla, jos ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea maakunnan aluetta;

5) valtakunnallisella valtion viranomaisella, jonka toimialaan liittyviä yleisiä etuja

ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskevat, sekä muulla valtion viranomaisella, jonka toimialaan ja toimialueeseen liittyviä yleisiä etuja ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen erityisellä tavalla koskevat;

6) saamelaiskäräjillä;

7) kolttien kyläkokouksella.

Edellä 2 momentin 1—2 ja 4—5 kohdassa tarkoitetun valittajan on valituksessaan esitettävä selvitys valitusoikeutensa perusteena olevasta erityisestä syystä. Jos valituksen yhteydessä ei ole esitetty erityisiä syitä valitusoikeyden perusteeksi, voi hallintotuomioistuin jättää valituksen tutkimatta varaamatta valittajalle tilaisuutta täydentää valitustaan.

Päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhaku-tuomioistuin toisin määrää.

Muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa (410/2015).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Edellä 14 a §:ssä tarkoitettu kunnan ilmas-tosuunnitelma on hyväksyttävä ensimmäisen kerran viimeistään tämän lain voimaantulon jälkeen alkavan ensimmäisen valtuustokau-den aikana.