

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ilmastolakia. Kunnan ilmastosuunnitelman laatimista koskeva velvollisuus ehdotetaan kumottavaksi. Samalla muutettaisiin lain soveltamisalaa niin, ettei ilmastolakia sovelleta kunnan viranomaisiin.

Suomen ympäristökeskus pitäisi edelleen yllä kuntien päästötietopalvelua. Näin tuettaisiin kuntien vapaaehtoisen ilmastotyön jatkumista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Ilmastolainsäädäntö	3
2.2 Kuntien ilmastotyö	4
2.3 Kuntien ilmastosuunnitelmat	5
2.4 Alueiden ilmastotyö	6
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset	7
4.3 Taloudelliset vaikutukset	8
4.3.1 Vaikutukset valtiontalouteen ja kuntatalouteen	8
4.3.2 Vaikutukset kansantalouteen	9
4.3.3 Vaikutukset kotitalouksien asemaan	9
4.3.4 Vaikutukset yrityksiin	10
4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	10
4.4.1 Kuntavaikutukset	10
4.4.2 Vaikutukset valtion viranomaisiin	11
4.5 Ilmastovaikutukset	12
4.6 Muut ympäristövaikutukset	13
4.7 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	14
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	14
5.1 Ulkomaiden lainsäädäntö	15
6 Kuulemispalaute ennen lausuntokierrosta	16
6.1 Tiivistelmä palautteesta	16
7 Lausuntopalaute	17
7.1 Tiivistelmä lausuntokierroksen palautteesta	17
7.2 Lausuntokierroksen palautteen huomioon ottaminen	19
8 Säännöskohtaiset perustelut	19
9 Voimaantulo	20
10 Toimeenpano ja seuranta	20
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	20
LAKIEHDOTUS	22
Laki ilmastolain muuttamisesta	22
LIITE	23
RINNAKKAISTEKSTI	23
Laki ilmastolain muuttamisesta	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Lainsäädännön muutostarve perustuu valtiontalouden sopeutustoimiin. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman taloudellisia päätöksiä koskevan B liitteen kirjauksen mukaan kunnille asetettu velvoite laatia ilmastosuunnitelmat perutaan lakimuutoksella. Julkisen talouden suunnitelmaan 2023–2026 sisältynyt 2 831 000 euron vuosittainen kuntien ilmastosuunnitelmia koskeva määräraha poistetaan. Määrärahaa ei ole enää sisällytetty vuoden 2024 talousarvioon tai julkisen talouden suunnitelmaan.

Manner-Suomen 293 kunnasta useammalla kuin 85 kunnalla on tällä hetkellä oma ilmastosuunnitelma.

Lähes kaikilla yli 100 000 asukkaan kaupungilla ja valtaosalla yli 50 000 asukkaan kaupungeista on ilmastosuunnitelma. Suuret ja keskisuuret kunnat ovat keskeisimmät toimijat ilmastopäästöjen vähentämisessä. Valtakunnallisesti merkittävien päästövaikutusten saavuttaminen pienten kuntien ilmastosuunnitelmien avulla on epätodennäköisempää. Suunnitelmien laatiminen lisää hallinnollista taakkaa sekä kunnissa että valtiolla, ja ilmastosuunnitelmien laatimiselle on vaikea tunnistaa selkeää päästövähennyspotentiaalia. Esitys vähentäisi samalla kuntien tehtäviä ja purkaisi osaltaan sääntelyä.

Esitysehdotus on valmisteltu ympäristöministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on hyödynnetty edellisen ilmastolain muutoksen (108/2023) valmistelun yhteydessä laadittua selvitystä Kunnan ilmastosuunnitelman toteuttamisvaihtoehdot ilmastolaissa (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:5, jäljempänä Kunnan ilmastosuunnitelmaselvitys (2022)), Kuntaliiton ilmastokyselyn tuloksia (2023), sekä ilmastolain kokonaisuudistuksen (423/2022) yhteydessä oikeustieteen tohtori Asko Uotilta pyydettyä ilmastolain soveltamisalan laajentamista kuntiin ja alueisiin koskevaa lausuntoa (16.10.2020).

Valmistelun tueksi on kuultu keskeisten sidosryhmien edustajia. Ympäristöministeriö järjesti 15.2.2024 erityisesti kunnille ja maakunnille suunnatun kuulemistilaisuuden ilmastolain kunnan ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisesta. Tilaisuuteen osallistui 168 henkilöä, pääasiassa kuntien ja maakuntien edustajia. Tilaisuus pidettiin etäyhteydellä.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausunnoilla 24.5.–5.7.2024. Ympäristöministeriö pyysi lausuntoa 318 eri taholta. Lausuntoja annettiin yhteensä 55 kappaletta. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto, joka julkaistiin 2.9.2024. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta käsitteli esitysluonnoksen ja lausuntojen pohjalta tehtävät muutokset luonnokseen 28.8.2024.

Tämän esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM061:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ilmastolainsäädäntö

Ilmastolakiin (423/2022) lisättiin maaliskuussa 2023 kunnan velvoite laatia ilmastosuunnitelma ja päivittää se vähintään kerran valtuustokaudessa. Ensimmäinen ilmastosuunnitelma on laadittava valtuustokaudella 2025–2029. Lain 14 a §:n mukaan kunnan ilmastosuunnitelmassa on oltava vähintään tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä kunnassa, toimet näiden päästöjen vähentämiseksi, tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa

sekä tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Lisäksi kunnan on seurattava suunnitelman toteutumista ja otettava se huomioon kuntastrategiassa ja kunnan toimintakertomuksessa. Ilmastosuunnitelman hyväksyy kunnan valtuusto. Kunta voi laatia suunnitelman myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa, mutta yhteisessä suunnitelmassa on oltava kuntakohtaiset tavoitteet ja toimet. Kunta voi halutessaan sisällyttää suunnitelmaan myös ilmastomuutokseen sopeutumiseen ja hiilinieluihin liittyviä toimia ja tavoitteita. Pykälän mukaan ympäristöministeriö voi myöntää kunnille valtionavustusta ilmastosuunnitelman valmisteluun.

2.2 Kuntien ilmastotyö

Suomen kansalliset kasvihuonekaasupäästöt syntyvät aina jonkin Suomen 309 kunnan alueella. 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.

Kuntien ilmastotyötä on pystytty vauhdittamaan myös erilaisilla valtakunnallisilla ohjelmilla ja investointituilla. 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. Kuntasektorista noin 75 prosenttia asukasluvulla mitattuna on näiden vapaaehtoisten kuntasektorin energiatehokkuussopimusten piirissä. Myös isojen hankkeiden, kuten Kohti hiilineutraalia kuntaa (Hinku) -verkoston ja EU-rahoitteisen Kohti hiilineutraaleja kuntia ja maakuntia -hankkeen (2018–2024) puitteissa on pystytty merkittävästi edistämään paikallista ilmastotyötä. Ympäristöministeriön Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelma on tarjonnut työkaluja ja toimintamalleja ilmastotyöhön ja rahoittanut yli 120 paikallista ja alueellista ilmastohanketta eri puolilla Suomea, ja ohjelman toiminta jatkuu vielä vuoden 2024 loppuun saakka. Kunnat ovat voineet vuoteen 2023 asti hakea investointitukia muun muassa öljy- ja kaasulämmityksestä luopumiseen, vuokratilayhtiöidensä energiatehokkuustoimiin ja sähköautojen latauspisteisiin. Suomen ympäristökeskuksen toteuttamassa Kuntanielu-hankkeessa luodaan kunnille edellytyksiä vahvistaa maankäyttösektorin nettonielua ja selvitetään, miten kunta voi hyödyntää muualla kuin kunnan alueella tapahtuvia hillintätuloksia hiilineutraaliustavoitteensa tueksi. Hanke päättyy vuonna 2024.

Kuntaliiton ilmastaselvityksen mukaan vuonna 2022, eli ennen ilmastolain mukaista ilmastosuunnitelmavelvoitetta, 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, joissa ilmastotavoitetta valmistellaan. Kunnan koko korreloi ilmastotavoitteiden kanssa: mitä suurempi kunta, sitä todennäköisemmin kunnalla on ilmastotavoite.

Kuntien ilmastotavoitteet kohdentuvat yleisimmin ilmastomuutoksen hillintään, mutta sisältävät toisinaan sekä ilmastomuutoksen hillinnän että ilmastomuutokseen sopeutumisen. Joillakin kunnilla on myös nieluihin liittyviä tavoitteita. 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 tyypillinen tavoite on hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Sopeutumisen osalta tavoitteissa on hillintää enemmän vaihtelevuutta.

Monet edelläkävijäkunnista ovat jo asettaneet itselleen hiilineutraaliustavoitteen ennen ilmastolain mukaista velvoitetta, ja osa kunnista tavoittelee hiilineutraaliutta 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.

2.3 Kuntien ilmastosuunnitelmat

Kunnan ilmastosuunnitelmaselvityksen mukaan vuonna 2022 Manner-Suomen 293 kunnasta 71:llä oli ennen ilmastolain mukaisen veloitteen voimaantuloa laadittu suunnitelma, joka käsittelee kokonaan tai osittain ilmastoasioita. Näissä kunnissa asuu 3,7 miljoonaa asukasta, eli kaksi kolmasosaa suomalaisista. Vapaaehtoisesti laadittuja ilmastosuunnitelmia ovat valmistelleet erityisesti isot kaupungit. Vuoden 2023 aikana ilmastosuunnitelman laatineiden kuntien määrä on lisääntynyt. Arvion mukaan vuoden 2024 alussa yli 85 kunnalla Manner-Suomen kunnista on oma ilmastosuunnitelma.

Osa kuntien ilmastosuunnitelmista keskittyy pelkästään ilmastoasioihin, kun taas joissakin kunnissa ilmastoasioita on käsitelty jonkin laajemman suunnitelman osana. Erityisesti resurssiviisauden edelläkävijäkuntien muodostaman FISU-verkoston (Finnish Sustainable Communities) kunnat ovat laatineet resurssiviisauden tiekarttoja. Muutamissa kunnissa ilmastoasiat ovat mukana laajassa ympäristöohjelmassa tai kestäväen kehityksen ohjelmassa.

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

Valtaosaan vapaaehtoisesti laadituista suunnitelmista 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. Kuntien ilmastosuunnitelmien valmistelun tukena on viime vuosina ollut Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä päästötietopalvelu, jota kautta kunnat ovat saaneet veloituksetta tietoa päästökehityksestä ja ovat voineet laatia päästövähennysskenaarioita. Päästötietopalvelu on kehitetty sekä ympäristöministeriön että EU:n LIFE-ohjelman rahoituksella.

Tarkkaa eriteltyä tietoa ei palveluiden käyttämisestä ole, mutta vuoden 2023 aikana vierailuja päästötietosivustolla on ollut noin 5800 erilliseltä käyttäjältä ja skenaariosivustolla noin 1700 erilliseltä käyttäjältä. Lukujen perusteella kävijämäärät ovat hyviä ja palveluilla on käyttäjiä ja tarvetta.

Lisäksi Suomen ympäristökeskus on pitänyt Klimastuki-neuvontaklinikoita, joissa on käyty läpi ja opastettu kuntien edustajia päästötietopalveluiden hyödyntämiseen ilmastotyössä. Tähän mennessä klinikoita on pidetty 5 päivänä ja erillisiä klinikoita on ollut 20 kpl. Osassa klinikoista on ollut useamman kunnan edustaja, ja klinikoilla onkin tuettu noin 30 kunnan ilmastotyötä tähän mennessä. Klinikoita on tarkoitus jatkaa vuoden 2024 loppuun saakka.

Ympäristöministeriön aikaisemmista 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.

Vuonna 2023 ympäristöministeriö on myöntänyt kunnille avustuksia ilmastolain mukaisen ilmastosuunnitelman valmisteluun, ja näissä hankkeissa on mukana yhteensä 62 kuntaa. Valtionavustusta myönnettiin kunnille, joilla ei ole olemassa olevaa ilmastosuunnitelmaa tai joiden suunnitelma on vanhentunut, eli avustusta saivat ennen kaikkea pienet ja keskisuuret kunnat. Avustuksia myönnettiin niin pitkään kuin määrärahoja oli käytettävissä. Vuonna 2023 myönnettyissä avustuksissa enimmäisavustusosuus on ollut kaikille kunnille 45 000 euroa. Kaiken kaikkiaan avustuksia myönnettiin 2 631 000 euroa. Ilmastolain mukaiset suunnitelmat valmistuvat viimeistään vuoden 2025 kevääseen mennessä.

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. Vuoden 2023 alussa sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi siirtyvät kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Muutos tulee vaikuttamaan alueellisen ilmastotyön luonteeseen ja kokonaisuuteen muun muassa kiinteistöjen energiankäytön, logistiikan ja hankintojen kautta.

Useimmat Manner-Suomen maakunnista ovat tehneet alueellisen ilmastosuunnitelman, joka sisältää myös toimenpiteitä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Muutamilla maakunnilla ilmastosuunnitelma on parhaillaan 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.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on osaltaan tasapainottaa valtiontaloutta ja karsia kuntien hallinnollista taakkaa. Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kunnille asetettu velvoite laatia ilmastosuunnitelmat perutaan lakimuutoksella.

Kunnat voivat jatkaa suunnitelmallista ilmastotyötä vapaaehtoisesti ja tukea sillä tavoin ilmastolain tavoitteiden saavuttamista. Kuntien vapaaehtoista ilmastotyötä tuettaisiin jatkamalla

Suomen ympäristökeskuksen lakisääteistä tehtävää toimia kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ilmastolain kunnan ilmastosuunnitelman laatimista koskeva velvoite ehdotetaan kumottavaksi. Samalla muutettaisiin lain soveltamisalaa niin, ettei ilmastolakia sovelleta kunnan viranomaisiin.

Suomen ympäristökeskuksen lakisääteistä tehtävää päästötietopalvelun ylläpitäjänä jatkettaisiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ilmastolakiin ei jatkossa sisältyisi kuntia koskevia velvoitteita. Kunnilla ei enää olisi velvoitetta laatia ilmastolain mukaista ilmastosuunnitelmaa. Esitys rajaisi ilmastolain soveltamisalaa koskemaan vain valtion viranomaisia.

Lain pääasialliset vaikutukset kohdistuisivat ilmastoon ja ympäristöön, talouteen, kuntiin sekä viranomaisten tarvitsemiin voimavaroihin.

Esityksen vaikutuksia ei voida varmuudella arvioida suhteessa tilanteeseen, jossa kaikki kunnat olisivat laatineet ilmastolain mukaisen ilmastosuunnitelman. Kunnan ilmastosuunnitelmavelvoite tuli voimaan maaliskuussa 2023 ilmastolain muutoksen myötä (108/2023). Kunnan tuli lakimuutoksen mukaan laatia ilmastosuunnitelma valtuustokaudella 2025–2029. Suunnitelmaa varten valtionavustusta saaneiden kuntien suunnitelmat valmistuvat viimeistään vuonna 2025. Suunnitelmavelvoitteen toimeenpanosta ja vaikutuksista ei näin ollen ole vielä seurantatietoa.

Esityksen vaikutusten arvioinnin tukena on ollut Suomen ympäristökeskuksen laatima Kunnan ilmastosuunnitelmaselvitys (2022). Selvitys on laadittu ilmastolain päivittämisen yhteydessä, kun kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteesta säädettiin ilmastolaissa (HE 239/2022). Nyt on arvioitu kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen vaikutuksia verrattuna tilanteeseen, jossa velvoite olisi voimassa. Aikaisemmin tehdyn selvityksen ohella vaikutuksia on arvioitu virkatyönä lainvalmistelun yhteydessä. Lisäksi vaikutusten arvioimiseksi on hyödynnetty 15.2.2024 pidetyn sidosryhmäkuulemisen tuloksia.

Jos osa kunnista ei tee ilmastosuunnitelmaa eikä sen seurauksena tee ilmastotoimia, kuntien ilmastotoimien vaikutus ilmastolain mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen heikkenee. Toteutumatta jäänyt ilmastovaikutus olisi korvattava muilla toimilla ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi.

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa (KAISU) 2022 arvioitiin kuntien ilmastotyön vauhdittamisen päästövähennyspotentiaalia. Arvioitu päästövähennyspotentiaali ei koostunut pelkästään kuntien ilmastosuunnitelmista, joten tarkkoja korvaavia toimia ei voida esittää. KAISU:n valmisteluprosessin lähtökohtana on kuitenkin ilmastolain tavoitteiden saavuttaminen ja se keskittyy tarkastelemaan kokonaiskuvaa.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

4.3.1 Vaikutukset valtiontalouteen ja kuntatalouteen

Ehdotuksella olisi välittömiä vaikutuksia valtiontalouteen. Kunnan ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen ilmastolaista tasapainottaisi osaltaan valtiontaloutta. Julkisyhteisöjen menot ovat jääneet tuloja korkeammalle tasolle. Valtionhallinnon alijäämän ennustetaan olevan 3,5 prosenttia vuonna 2024 ja pysyvän mittavana vuoden 2026 loppuun asti. Viimeisen noin viidentoista vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Huoltosuhteen heikkenemisen myötä julkisen sektorin menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin ja julkiseen talouteen on syntynyt mittava rakenteellinen alijäämä. Meno- ja tulo rakennetta on korjattava merkittävästi, jotta julkinen talous saataisiin vakaalle uralle.

Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023–2026 sisältyi yhteensä 2 831 000 euron vuosittainen kuntien ilmastosuunnitelmia koskeva määräraha. Rahoitustarve poistuu kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen yhteydessä. Määräraha poistettiin vuoden 2024 talousarviosta.

Vuoden 2023 määrärahasta osa kohdennettiin palkka- ja hankintakuluihin ympäristöministeriössä ja Suomen ympäristökeskuksessa, joka vastaa päästötietopalvelun ylläpidosta. Kunnille ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien valmisteluun myönnettävän määrärahan osuus oli 2 631 000 euroa.

Suomen ympäristökeskus on EU:n LIFE-ohjelman Canemure-hankkeeseen liittyen tarjonnut kunnille väliaikaisesti ja maksutta päästöjen laskennan tueksi kuntakohtaisen päästölaskentajärjestelmän ja päästöskenaariotyökalun vuodesta 2020 alkaen. Päästölaskentajärjestelmästä löytyvät Suomen ympäristökeskuksen kunnille valmiiksi laskemat kuntakohtaiset päästöt sektoreittain. Päästöskenaariotyökalun avulla kunta voi omatoimisesti arvioida tulevia vaihtoehtoisia päästövähennyspolkujaan. Suomen ympäristökeskuksen uudesta vastuutehtävästä toimia kuntien päästötietopalvelun ylläpitäjänä säädettiin ilmastolain muutoksella (108/2023). Tehtävästä arvioitiin aiheutuvan Suomen ympäristökeskukselle pysyvä 0,5 henkilötyövuoden (50 000 e) voimavaratarve.

Vuonna 2022 71 kunnassa oli laadittu suunnitelma, joka käsittelee kokonaan tai osittain ilmastoasioita. Lisäksi vuonna 2023 ympäristöministeriö myönsi 29 hankkeelle valtionavustusta ilmastosuunnitelman valmisteluun, ja näissä hankkeissa on mukana yhteensä 62 kuntaa. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuisivat ensisijaisesti niihin kuntiin, joissa ei ole laadittu ilmastoasioita käsittelevää suunnitelmaa ja jotka eivät ole saaneet valtionavustusta suunnitelman laatimiseen. Kuulemistilaisuudessa pienen kunnan edustaja nosti esiin, että ilmastosuunnitelmavelvoitteen poisto asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan. Osa kunnista ehti saamaan merkittävän rahoituksen ilmastotyön kehittämiseen, kun toiset jäivät ilman rahoitusta.

Jatkossa vapaaehtoisesti ilmastosuunnitelman laativa kunta ei saisi suunnitelman laatimiseen valtionavustusta. Aikaisemmin laadittuihin suunnitelmiin käytettyjä voimavaroja on kuvattu edellä nykytilan kuvauksessa.

Eräät edelläkävijäkunnat ovat osoittaneet, että kunnan ilmastotoimet voivat tuoda välillisesti taloudellisia hyötyjä. 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. 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 50 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästövähennysten lisäksi 766 000 euron vuotuisia säästöjä. Kunnille suunnatussa kuulemistilaisuudessa nostettiin kuitenkin esiin, että ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen voi tehdä jatkossa investointien perustelusta haastavampaa, kun lainsäädännöllinen selkänöja puuttuu.

Jatkossa kunnat voivat hakea tukea ilmastotoimiin esimerkiksi EU-rahoituksen kautta. Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma edistää alueiden elinvoimaa, työllisyyttä ja hyvinvointia. Ohjelman rahoitus koostuu kolmesta toisiaan täydentävästä rahastosta Euroopan sosiaalirahastosta (ESR+), Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF). Hiilineutraali Suomi on yksi Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelman toimintalinjoista. Hiilineutraali Suomi toimintalinjan rahoitus tulee Euroopan aluekehitysrahastosta. Tämän lisäksi Oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF) alueet voivat hakea tukea lieventämään ilmastosiirtymän haitallisia vaikutuksia. JTF-rahoitus kattaa Itä- ja Pohjois-Suomen seitsemän maakuntaa sekä Etelä-Pohjanmaan, Satakunnan, Keski-Suomen, Etelä-Karjalan, Kymenlaakson, Pohjanmaan ja Pirkanmaan maakunnat. Ilmastoratkaisujen vauhdittaja (ACE) –hankkeessa on tarkoitus jakaa ajantasaista rahoitustietoa ja tukea isojen hankkeiden rahoituksen hakemista. Tämä voi osaltaan hyödyttää myös kuntien ilmastotyötä. EU-rahoituksen hyödyntämisen mahdollisuudet vaihtelevat eri puolilla Suomea ja kuntien käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat sen hakumahdollisuuksiin.

4.3.2 Vaikutukset kansantalouteen

Kuntien suunnitelmallinen ilmastotyö voi lisätä vähähiilisten tuotteiden ja palvelujen kysyntää ja siihen liittyvän yritystoiminnan osaamisen kehittymistä. Esimerkiksi fossiilisten energianlähteiden korvaaminen uusiutuvilla energianlähteillä näkyisi myönteisenä kehityksenä sekä aluetaloudessa että kansantaloudessa. 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.

4.3.3 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Iso osa väestöstä asuu suurimmissa kaupungeissa, joissa tehdään aktiivista ilmastotyötä ilmastosuunnitelmavelvoitteesta riippumatta. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuisivatkin ensisijaisesti kotitalouksiin pienissä ja keskisuurissa kunnissa, joissa ei ole laadittu ilmastosuunnitelmaa.

Kunta voi halutessaan pyrkiä vaikuttamaan ilmastotoimilla esimerkiksi kotitalouksien kulutusvalintoihin ja kulutuksen määrään. Kunnat voivat myös vaikuttaa omistajaohjauksessaan olevien energiyhtiöiden toimintaan, millä voi olla välillisiä vaikutuksia myös kotitalouksiin. Mikäli energiantuotannossa esimerkiksi siirrytään vähäpäästöisempiin polttoaineisiin tai tuotantomuotoihin, tämä voi heijastua energian kuluttajahintoihin. Lisäksi esimerkiksi tonttien kaavoittaminen tuulivoimalle saattaa keventää kuntalaisten verorasitusta, kun kunta saa kiinteistöverotuloja tuulivoimalasta.

Kaavoituksella ja liikennejärjestelmän kehittämistoimilla voi myös olla välillisiä vaikutuksia kotitalouksiin. Liikkumistarpeen väheneminen ja esimerkiksi kävelyn ja pyöräilyn edistäminen kunnassa voivat samalla tuoda taloudellisia säästöjä sekä terveyshyötyjä kotitalouksille ja

kuluttajille. Erityisesti suuremmissa kaupungeissa kunta voi pyrkiä kehittämään julkisen liikenteen tarjontaa.

Oikein suunniteltujen sopeutumistoimien ansiosta kuntalaiset voivat välttää sää- ja ilmatoriskien aiheuttamia vahinkoja. Esimerkiksi lisääntyvät hyönteistuhot ja metsäpalot voivat aiheuttaa taloudellista vahinkoa metsänomistajille. Metsäpalot voivat aiheuttaa vahinkoa myös muille lähialueiden asukkaille. Lisäksi tulvariskeihin varautuminen voi ehkäistä tulvavahinkoja ja lieventää niistä aiheutuvia taloudellisia vahinkoja.

Lapin erityisolosuhteet (pitkät välimatkat, harva asutus ja ääriolosuhteet) aiheuttavat asukkaille muuta maata kovempia taloudellisia vaikutuksia siirtymässä kohti ilmastokestävää Suomea, mitä kuitenkin suunnitelmallisella kuntatason ilmastotyöllä voitaisiin lievittää.

4.3.4 Vaikutukset yrityksiin

Kunnat tyypillisesti laativat ilmastosuunnitelman itse taikka teettävät ne joko kokonaan tai osittain esimerkiksi ympäristöalan konsulttiyrityksillä. Vuonna 2023 avustuksen kunnan ilmastosuunnitelman valmisteluun saaneista kunnista noin puolet ulkoistavat palvelun kokonaan tai osittain ulkopuoliselle palvelun tarjoajalle. Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen vähentäisi asiantuntijapalveluiden kysyntää ja ympäristöalalla toimivien yritysten toimeksiantoja ja siten heikentäisi osaltaan niiden liiketoimintamahdollisuuksia.

Ilmastosuunnitelman mukaiset toimenpiteet voivat kohdistua yrityksiin, kun niillä pyritään vähentämään yritysten toiminnan aiheuttamia päästöjä. Toisaalta vaikutuksia yrityksiin on voinut tulla kuntien, asukkaiden ja muiden yritysten kysynnän muuttumisen kautta. Kunnallinen paikallisesti räätälöity ilmastosuunnitelma ja siihen liittyvät toimenpideohjelmat luovat kysyntää erilaisille ratkaisuille investointien ja palveluiden kautta, mikä voi luoda yrityksille myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Toisaalta fossiilisten poltto- ja raaka-aineiden markkinoilla toimivat ja niitä käyttävät yritykset saattavat menettää kilpailukykyään ja asemiaan markkinoilla. Joillekin yrityksille voi koitua kustannuksia vähäpäästöisempien vaihtoehtojen käyttöönotosta.

Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen myötä myös harvempi kunta suunnittelee ilmastomuutokseen sopeutumista. Oikein suunniteltujen sopeutumistoimien ansiosta yritykset voivat osaltaan välttää sää- ja ilmatoriskien aiheuttamia taloudellisia seurauksia. Sopeutumistoimien suunnittelu kannustaa yrityksiä arvioimaan omia riskejään, mikä on merkittävää yrityksen ja kunnan sopeutumiskyvyn kannalta.

Julkisen sektorin toimijoiden lisäksi Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä päästölaskentapalvelu on laajasti käytössä yritysten palvelutuotannossa.

4.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.4.1 Kuntavaikutukset

Ehdotuksen myötä kunnan lakisääteiset tehtävät vähenisivät. Kunnalla ei olisi enää velvoitetta laatia ilmastosuunnitelmaa ja sitä kautta suoraa velvoitetta osallistua ilmastomuutoksen hillinnän toimenpiteiden suunnitteluun. Kunnan ei myöskään tarvitsisi huomioida ilmastosuunnitelmaa kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa tai seurata suunnitelman toteutumista.

Ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen vaikuttaisi käytännössä erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin, sillä valtaosalla niistä ei ennestään ole ilmastosuunnitelmaa. Niissä kunnissa, joissa ei nykyisellään ole laadittu ilmastosuunnitelmia tai seurattu niiden toteutumista, velvoite olisi edellyttänyt voimavarojen kohdentamista tehtävään. Kunnan ilmastosuunnitelmaselvityksen (2022) mukaan ilmastosuunnitelman laatimisen kustannukset vaihtelevat hyvin paljon eikä luotettavaa tietoa ole saatavissa. Ympäristöministeriön avustus kunnan ilmastosuunnitelman valmisteluun oli enintään 45 000 euroa per kunta vuonna 2023. Isoimmilla kunnilla voimavaratarve on todennäköisesti suurempi kuin jaettu avustus, mutta nämä kunnat ovat tyypillisesti tehneet ilmastosuunnitelmia vapaaehtoisesti jo ennen lakivelvoitetta ja avustuksen myöntämistä.

Ilmastoasioiden suunnittelu edellyttää asiantuntemusta, jota monessa pienemmässä kunnassa ei entuudestaan ole. Toisaalta suunnitelmavelvoitteen kumoaminen merkitsee, että tällaista asiantuntemusta ei myöskään kerry sellaisissa kunnissa, jotka eivät lähde laatimaan suunnitelmaa vapaaehtoisesti. Kuntien viranomaisten taakkaa on pyritty helpottamaan rahoittamalla Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämää päästötietopalvelua, laatimalla opas kunnan ilmastosuunnitelman laatimisesta ja rahoittamalla kuntien suunnitelmahankkeita. Niissä kunnissa, joissa jo nykyisellään tehdään suunnitelmallista ilmastotyötä ja siihen liittyvää seurantaa, ei lakivelvoite tai sen kumoaminen olennaisesti vaikuttaisi viranomaisten toimintaan.

Suunnitelmavelvoitteen kumoamisen myötä myös toteutettavien toimenpiteiden aiheuttamat välilliset vaikutukset viranomaisten tehtäviin kunnissa vähenisivät. Tällaisten välillisten vaikutusten suuruutta ja kohdentumista on kuitenkin vaikea ennakoida ja arvioida.

Velvoitteen kumoamisella on vaikutusta myös kuntien väliseen yhteistyöhön. Isommille kunnille tulee säännöllisesti toiveita ympäristönsuojelun viranomaistehtävien yhteistyöstä. Monessa kunnassa ympäristönsuojelu ja ilmastotyö ovat organisatorisesti yhdessä, jolloin on jossain määrin hankalaa tehdä yhteistyötä sellaisen kunnan kanssa, joka ei ole sitoutunut suunnitelmalliseen ilmastotyöhön ja yhdensuuntaiseen viestintään. Lakisääteinen velvollisuus kaikille kunnille olisi luonut yhteiset lähtökohdat ja pitänyt kunnat mukana samassa kehityksessä.

4.4.2 Vaikutukset valtion viranomaisiin

Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen vähentää valtion viranomaisten hallinnollista taakkaa. Kuntien ilmastosuunnitelmiin liittyvästä valtionavustusmenettelystä aiheutuu hallinnollista taakkaa valtionapuviranomaiselle eli ympäristöministeriölle. Hallinnollinen taakka muodostuu ennen kaikkea kyselyihin vastaamisesta, hakemusten käsittelystä, valtionavustuksen käytön seurannasta ja avustusten maksatuksesta. Valtionapuviranomaisena toimiminen on aiheuttanut ympäristöministeriölle yhden henkilötyövuoden (100 000 euroa) voimavaratarpeen sekä kuntien ilmastosuunnitelmien valmistelun tukemisen hankintoihin 50 000 euron pysyvän menon vuosittain.

Lisäksi Suomen ympäristökeskus ylläpitää kunnille suunnattua päästötietopalvelua, josta aiheutuu Suomen ympäristökeskukselle pysyvä 0,5 henkilötyövuoden (50 000 euroa) voimavaratarve.

Edellä mainitut määrärahat poistettiin vuoden 2024 talousarviosta ja julkisen talouden vuosien 2024–2027 suunnitelmasta.

Suomen ympäristökeskuksen lakisääteisen tehtävän jatkaminen varmistaisi, että kunnilla olisi jatkossakin käytössään työkalut vapaaehtoiseen suunnitelmalliseen ilmastotyöhön. Ottaen

huomioon vapaaehtoisia ilmastotoimia tekevien kuntien määrän päästötietopalvelun ylläpitämistä voidaan pitää kustannustehokkaana ja kokonaistaloudellisesti perusteltuna tehtävänä.

Päästötietopalvelu palvelee myös ilmastovuosikertomuksen laatimisen tietotarpeita ja mahdollistaa analyyseja Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen seuraamiseksi. Päästötietopalvelu tuottaa menneen kehityksen seurantatietoa ja ennakoivaa arviointia sekä kunta-, maakunta- ja ELY-alueille. Laskennan oheistuotteena tuotetaan myös tietoa ilmastoindikaattoreista sekä seurantatietoa muun muassa liikenne- ja viestintäministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle. Kunnille ja ELY-keskuksille päästötietopalvelu on keskeinen väline omien päästöjen seurantaan.

Tilastokeskus on vielä vuonna 2023 tuottanut tietoa alueellisista päästöistä. Kuntien ja alueiden päästölaskenta on kuitenkin lopetettu koska on katsottu, että Suomen ympäristökeskus tekee vastaavan laskennan.

Palvelu tarjoaa kunnille mahdollisuuden saada veloituksetta ajantasaista tietoa kuntakohtaisesta päästökehityksestä. Päästöt on laskettu kaikille kunnille yhdenmukaisella laskentamenetelmällä. Monet kunnat ovat hyödyntäneet päästötietopalvelua päästöjen laskemisessa sekä tulevaisuuden skenaarioiden teossa.

Valtiontalouden tasapainottamistarpeesta johtuen Suomen ympäristökeskukselle ei esitetä vuoden 2025 talousarvioesitykseen lisää voimavaroja päästötietopalvelun ylläpitämistä varten. Tehtävä voidaan hoitaa olemassa olevilla voimavaroilla ja tehtäviä uudelleen järjestelemällä.

Lisäksi velvoitteen kumoaminen saattaa lisätä painetta alueellisten toimijoiden, kuten ELY-keskusten, ilmastotyölle. Alueellinen ilmastotyö voi osin vähentää alueellista eriarvoistumista.

4.5 Ilmastovaikutukset

Ilmastovaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin ja nieluja aikaansaamiin poistumiin (hillintään) sekä ilmastomuutokseen sopeutumiseen. Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen avulla pyritään ensisijaisesti edistämään ilmastomuutoksen torjuntaa kasvihuonekaasupäästöjä vähentämällä. Lisäksi kunnat voivat halutessaan asettaa kasvihuonekaasujen poistumatavoitteita ja/tai nieluja koskevia toimia ilmastosuunnitelmaan. Kunta voi myös edistää ilmastomuutokseen sopeutumista asettamalla sopeutumista koskevia tavoitteita tai toimia ilmastosuunnitelmaan.

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 pienemmät kuin ne olisivat olleet ilman Hinku-verkostoon liittymistä. Tämä antaa viitteitä siitä, että suunnitelmallisella ilmastotyön edistämällä voidaan vauhdittaa päästövähennyksiä.

Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen myötä ilmastosuunnitelmien toimeenpanosta aiheutuvat ilmastovaikutukset todennäköisesti heikkenevät erityisesti keskisuurten ja pienten kuntien osalta. Ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen jälkeenkin suurin osa Suomen asukkaista ja päästöistä tulee olemaan ilmastoa koskevien kunnallisten suunnitelmien piirissä. Ennen velvoitteen voimaantuloa erityisesti suuret kaupungit tekivät ja toimeenpanivat ilmastosuunnitelmia vapaaehtoisesti. Tämä on todennäköisesti tilanne myös ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen jälkeen. Lisäksi ne kunnat, joille myönnettiin

valtionavustus ilmastosuunnitelman tekemiseen vuonna 2023, todennäköisesti tekevät suunnitelman mukaisia ilmastotoimia.

Kunnat vastaavat alueillaan muun muassa alueidenkäytön suunnittelusta, liikennesuunnittelusta, energiayhtiöiden omistajaohjauksesta, kunnan omistamien rakennusten lämmitystapavalinnoista, jätehuollon järjestämisestä ja julkisista hankinnoista. Keskeisimpiä kunnan päästöihin vaikuttavia toimia ovat kaavoitukseen ja maankäyttöön sekä energiaratkaisuihin liittyvät toimet. Alueiden käytön suunnittelulla voidaan edistää eheää yhdyskuntarakennetta, ilmastomuutoksen kannalta kestäviä ja vähähiilisiä yhdyskuntia sekä edistää älykästä, vähähiilistä ja muunneltavaa rakennuskantaa. Lisäksi kunnat voivat varata alueita uusiutuvalle energiantuotannolle, puhtaan teknologian investoinneille ja vaikuttaa hiilen sidontaan erityisesti omistamisissaan metsissä ja muilla maa-alueilla. 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 luopuvat vähitellen fossiilisista polttoaineista kaukolämmön ja sähkön tuotannossa. Tämä tarkoittaa siirtymistä uusiutuviin ja fossiilittomiin polttoaineisiin sekä investointeja puhtaaseen energiantuotantoon kuten tuuli- ja aurinkovoimaloihin, lämpöpumppuihin ja geotermiseen energiaan. Kunnat voivat myös pyrkiä ohjaamaan kunnan asukkaiden ja yritysten kulutuskäyttäytymistä energian ja materiaalien käytön ja jätteiden synnyn vähentämiseksi. Kunta voi myös julkisten hankintojen kautta vaikuttaa esimerkiksi julkisiin ruokailuihin ja sitä kautta edistää ilmastoystävällisen ruokavalion yleistymistä.

Kunta voi vaikuttaa omien suorien toimien lisäksi monin eri tavoin ja erittäin merkittävästi alueen muiden tahojen ja toimijoiden päästöihin epäsuorasti. Kunnat voivat vauhdittaa ja edistää sidosryhmiensä ilmastotyötä erilaisilla ohjauskeinoilla, kuten esimerkiksi taloudellisilla ohjauskeinoilla, viestinnällä, palvelumuotoilulla, yhteistyöllä ja kumppanuuksilla. Myös julkiset hankinnat ovat tehokas työkalu kuntien päästöjen vähentämisessä.

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. Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteella olisi ollut siten erityisesti vaikutusta niihin pienempiin kuntiin, joissa ei ole ennestään kiinnitetty huomioita sopeutumiseen.

Ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen haastaa suunnitelmallista ilmastotyötä erityisesti niissä kunnissa, joissa ilmastotyö on vasta alkuvaiheessa. Monet näistä ovat pieniä kuntia, joissa resurssien ja tuen puute saattaa osaltaan vaikeuttaa suunnitelmallisen ilmastotyön toteuttamista. Myös vapaaehtoisesti suunnitelman laatineiden kuntien osalta työn jatkuvuus ja suunnitelmien säännöllinen päivittäminen on lakisääteisen velvoitteen puuttuessa epävarmempaa. Kunnan elinvoiman edistäminen vihreän siirtymän myötä voi jäädä hyödyntämättä joiltakin kunnilta. Alueen yrityksille toimintaympäristön ennakoitavuus voi kärsiä.

4.6 Muut ympäristövaikutukset

Kuten ilmastovaikutukset, myös muut ympäristövaikutukset aiheutuvat välillisesti kuntien ilmastosuunnitelmien toimeenpanon kautta ja riippuvat toimenpiteiden sisällöstä. Ilmaston

lisäksi vaikutukset voivat kohdistua muun muassa paikalliseen ilmanlaatuun, ilmansaasteisiin, ihmisten terveyteen, luonnonvarojen käyttöön, luonnon monimuotoisuuteen, maaperään ja vesistöihin sekä ihmisten elinoloihin. Vaikutuksia on kuvattu hallituksen esityksessä laiksi ilmastolain muuttamisesta (239/2022). Ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen todennäköisesti heikentää näitäkin välillisiä vaikutuksia erityisesti niissä keskisuurissa ja pienissä kunnissa, joissa ilmastosuunnitelmia ei tehdä vapaaehtoisesti.

4.7 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisella voi olla välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Esityksessä ilmastolaista ehdotetaan kumottavaksi lain 14 a §, jossa säädetään kunnille velvoite laatia ilmastosuunnitelma. Esityksen tavoitteena on muun muassa vähentää kuntiin kohdistuvaa sääntelyä. Kyse on tasapainoilusta kunnallisen itsehallinnon ja ympäristöperusoikeuteen sisältyvän velvoitteen toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja torjumiseksi välillä. Esitys vahvistaisi kunnallista itsehallintoa siten, että kunnat voisivat omista lähtökohdistaan laatia ilmastotoimia koskevan suunnitelman painottaen kyseiselle kunnalle keskeisiä asioita, taikka jättää suunnitelman laatimatta. Näin ollen kunnan ilmastotyötä koskeva päätöksenteko on kunnalla itsellään ja sen myötä lähellä kuntalaisia. Toisaalta suunnitelmavelvoitteen kumoaminen voi heikentää yksittäisten kuntalaisten ja eri väestöryhmien mahdollisuuksia osallistua lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Esitys voi vaikuttaa välillisesti ympäristöperusoikeuden toteutumiseen. Ympäristöperusoikeuteen sisältyy velvoite toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Ilmastolain ja sen mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteena on varmistaa lain mukaisten ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista koskevien velvoitteiden toteutuminen. Kunnan ilmastosuunnitelma on ilmastopolitiikan suunnitelmista erillinen suunnitelma ja täydentää osaltaan ilmastolain suunnittelujärjestelmää. Kunnan ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen ei näin ollen muuttaisi suunnittelujärjestelmää. Toisaalta valtaosa Suomen kasvihuonekaasujen päästöistä on tällä hetkellä jonkinlaisen kunnallisen ilmastosuunnitelman piirissä, ja suurin osa suomalaisista asuu kunnassa, jolla on kokonaan tai osittain ilmastoasioita käsittelevä suunnitelma. Kokonaisuutena voidaan arvioida, ettei muutos ole ratkaiseva ilmastolain tavoitteiden toteutumiselle.

Tutkimuksissa ja YK:n ihmisoikeuselinten selvityksissä on arvioitu, että ilmastomuutos vaikuttaa jo nyt, mutta erityisesti tulevaisuudessa laajasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisella voisi olla välillinen vaikutus Suomen mahdollisuuksiin saavuttaa kansalliset ilmastotavoitteensa. Tätä kautta esityksen voidaan katsoa vaikuttavan osaltaan negatiivisesti muun muassa tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen. Tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen riippuu kuitenkin ensisijaisesti siitä, kuinka kansainvälisissä ilmastotoimissa onnistutaan, sillä ilmastomuutos on maailmanlaajuinen ilmiö.

Suunnitelmavelvoitteen kumoaminen saattaa vähentää myös ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyviä tavoitteita tai toimia kunnissa. Tällä saattaa puolestaan olla vaikutuksia kuntalaisten terveyteen. Esimerkiksi puutteellinen varautuminen sään eri ilmiöihin (liukkaat kelit, helle) voi vaikuttaa negatiivisesti etenkin ikääntyneen väestön sekä muutoin haavoittuvien henkilöiden terveydentilaan. Puutteellisen sopeutumis suunnittelun vaikutus esimerkiksi tulva- ja metsäpalovarautumiseen alueella saattaa vaikuttaa negatiivisesti myös omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden turvaamiseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallitusohjelman kirjaus kunnan ilmastosuunnitelmavelvoitteen perumisesta voidaan toteuttaa kumoamalla ilmastolain kuntia koskevia velvoitteita koskevat säännökset. Hallitusohjelman kirjausta on toimeenpantu poistamalla velvoitetta koskeva määräraha vuoden 2024 talousarviosta, eikä määrärahaa ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan 2024–2027. Vaihtoehto tasapainottaa osaltaan valtiontaloutta ja vähentää kuntien lakisääteisiä velvoitteita. Kunta voi edelleen laatia ilmastoasioita kokonaan tai osittain koskevan suunnitelman tai tehdä ilmastotoimia vapaaehtoisesti.

Ehdotusta koskevan kuulemisen yhteydessä esitettiin vaihtoehto, jossa kuntien ilmastosuunnitelmavelvoite korvattaisiin toteamuksella, että kunta voi halutessaan laatia ilmastosuunnitelman. Lakiin jätettäisiin myös toteamus, että ympäristöministeriö voi myöntää kunnille valtionavustusta ilmastosuunnitelman laatimiseen. Vaihtoehtoa ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Vapaaehtoisuuteen perustuva säännös olisi omiaan hämärtämään oikeudellisten velvoitteiden ja vapaaehtoisten toimien välistä rajaa.

Ilmastolain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuosina 2020–2022 valmisteltiin kuntia koskevaa velvoitetta. Kesällä 2021 järjestetyllä lausuntokierroksella ilmastolain kokonaisuudistukseen liittyvässä esitysehdotuksessa oli mukana ehdotus kuntien yleisestä ilmastolain tavoitteiden edistämismallisuudesta. Tarkoituksena oli saada myös kunnat lain soveltamisalan piiriin ja edistää kuntien ilmastotyötä. Ehdotettu yleinen edistämismallisuus 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.

Päästötietopalvelun ylläpidon jatkaminen olisi tarkoituksenmukaista huolimatta siitä, että kunnan ilmastosuunnitelmavelvoite kumottaisiin. Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus seuraa asettamiensa tavoitteiden toteutumista mittareiden avulla. Päästötietopalvelu tuottaa sekä seuranta- että ennakoivaa tietoa kansalliselta tasolta kuntatasolle Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen seuraamiseksi. Saman tiedon kerääminen ja koostaminen kuntien voimavaroilla olisi kokonaistaloudellisesti huomattavasti kalliimpaa ja olisi hyvin haastavaa toteuttaa. Ympäristöministeriön tietojen mukaan päästölaskentapalvelun vuosittainen kustannus yksittäiselle kunnalle olisi yli 2000 euroa. Tähän suhteutettuna kaikkia Suomen kuntia palveleva päästötietopalvelu on selvästi kustannustehokkaampi ratkaisu. Myös jatkuvuuden näkökulmasta saman palvelun käyttäminen olisi tarkoituksenmukaista luotettavan päästökehityksen seurannan ja vertailun varmistamiseksi.

5.1 Ulkomaiden lainsäädäntö

Kuntien ilmastosuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä ulkomailla on tarkasteltu kattavasti hallituksen esityksessä laiksi ilmastolain muuttamiseksi (239/2022). Tarkastelluista maista (Ruotsi, Norja, Tanska, Islanti, Alankomaat, Saksa, Ranska, Yhdistynyt Kuningaskunta, Irlanti) Islannin, Ranskan ja Irlannin lainsäädännössä kuntia velvoitetaan laatimaan ilmastosuunnitelmat. Lisäksi useissa maissa on suunnittelua ohjaavaa sääntelyä, jolla kuntia

velvoitetaan ottamaan huomioon ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen.

6 Kuulemispalaute ennen lausuntokierrosta

6.1 Tiivistelmä palautteesta

Esityksen valmistelun aikana on kuultu sidosryhmien edustajia. Ympäristöministeriö järjesti Kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen -kuulemistilaisuuden 15.2.2024. Tilaisuuteen osallistui 168 henkilöä, pääosin kuntien ja maakuntien edustajia.

Kuulemistilaisuuden monessa puheenvuorossa korostui ilmastosuunnitelmavelvoitteen merkitys kuntien suunnitelmalliselle ilmastotyölle. Keskustelussa nostettiin esiin, että ilmastosuunnitelmavelvoite toi kunnille selkänöjää ilmastotyöhön sitoutumiselle, muutosten läpi viemiselle ja investointien perusteluille. Ilmastolain mukaista velvoitetta laatia ilmastosuunnitelma pidettiin sopivan tasoisena ja väljänä. Ilmastosuunnitelma oli mahdollista tehdä kunnan omista lähtökohdista käsin. Käytännössä monissa edelläkävijäkunnissa oli jo olemassa ne toimet mitä laissa velvoitettiin.

Ilmastosuunnitelmavelvoitteen poistoa pidettiin huonona ja poukkoilevana hallintona. Velvoite lisättiin ilmastolakiin 1.3.2023, mutta jo samana vuonna ilmoitettiin, että velvoite ja valtionavustus suunnitelmien laatimiselle tullaan poistamaan. Pienen kunnan edustaja nosti puheenvuorossaan esiin, että ilmastosuunnitelmavelvoitteen poisto asettaisi kunnat eriarvoiseen asemaan. Osa kunnista on ehtinyt saada merkittävän rahoituksen ilmastotyön kehittämiseen, kun toiset jäivät ilman rahoitusta. Velvoitteen ja rahoituksen peruuntuessa koettiin myös, että pienten taloudellisissa haasteissa olevien kuntien motivaatio ilmastosuunnitelman laatimiseen ja sitä kautta suunnitelmalliseen ilmastotyöhön todennäköisesti vähenee.

Toisaalta yksittäinen pienen kunnan edustaja koki, ettei ilmastosuunnitelmavelvoitteen poistuminen ole huono asia, sillä kunnissa tehdään jo paljon erilaisia suunnitelmia. Kuulemistilaisuudessa monet kunnat nostivatkin esiin, että avustukset ilmastotoimien käytännön toimeenpanoon ovat hyvin olennaisia kuntien ilmastotyön edistämisessä ja niitä olisi syytä jatkaa, vaikka ilmastosuunnitelmavelvoite ja sen rahoitus kumotaan. Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämää päästötietopalvelua pidettiin myös olennaisena työkaluna kuntien päästötietojen turvaamiseksi.

Maakuntien liiton rooli kuntien ilmastotyön tukena nousi keskustelussa esiin. Maakuntien liitot ovat tukeneet alueen kuntia ilmastotyön kehittämisessä ja olleet tukena erityisesti pienemmille kunnille.

Kuntaliiton edustaja esitti kuulemistilaisuudessa mahdollisia säännösten uudelleen muotoiluja kumoamisen tilalle. Ehdotuksissa esitettiin, että kunnat voisivat päättäessään laatia ilmastosuunnitelman ja rahoitusta myönnettäisiin valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Lisäksi Kuntaliitossa toivotaan, että ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen tekemää opasta kunnan ilmastosuunnitelman valmisteluun edelleen soveltuvilta osin hyödynnettäisiin ilmastosuunnitelman laatimisessa.

Kuulemistilaisuus vahvisti käsitystä, että suuret kaupungit jatkavat suunnitelmallista ilmastotyötä lakimuutoksesta riippumatta, mutta velvoite oli erittäin tärkeä varsinkin pienemmille kunnille, joissa on muuten vaikeuksia löytää resurssit ilmastotyön tekemiseen.

7 Lausuntopalaute

7.1 Tiivistelmä lausuntokierroksen palautteesta

Esitys oli lausuntokierroksella 24.5.–5.7.2024. Lausuntoja tuli määräaikaan mennessä 55 kappaletta.

Lausunnoissa kuntien ilmastosuunnitelman laatimisen velvoite nähtiin tärkeäksi, ja sen peruminen herätti enemmän vastustusta kuin kannatusta, vaikka osa lausujista katsoi muun muassa vapaaehtoisuuden ja hallinnollisen taakan keventämisen perustelluksi. Suomen ympäristökeskuksen päästötietopalvelun lakisääteisen tehtävän jatkaminen sai ainoastaan myönteistä palautetta, ja sen rahoituksen turvaamista tuettiin laajasti.

Ministeriöistä lausui työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä TEM). Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö eivät lausuneet asiasta. TEM näkee kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen ilmastolaista oikeasuuntaisena. TEM katsoo, että sen vaikutus päästövähennyksiin on ollut epävarma ja sen lisäarvo nykyiseen järjestelmään verrattuna on jäänyt epäselväksi. Velvoitteen poistaminen vähentäisi lisäksi hallinnollista taakkaa. TEM kiinnitti huomiota, että lain soveltamisalan muuttamisesta huolimatta kunnat voivat tehdä aktiivista ilmastotyötä vapaaehtoisesti itsehallintonsa nojalla sekä korosti myös energiapolitiikan merkitystä ilmastopolitiikan kehittämisessä.

Kunnista ja maakuntien liitoista osa vastusti ja osa kannatti kuntia koskevan ilmastosuunnitelmavelvoitteen purkamista sekä sen rahoituksen poistamista. Velvoitteen jatkamista kannatettiin, koska sen katsottiin muun muassa lisäävän ilmastotyön vaikuttavuutta ja parantavan sopeutumista ilmastomuutokseen. Sen poistamista puolestaan perusteltiin vapaaehtoisuudella, hallinnollisen taakan keventämisellä sekä joustavana tapana toimia kuntien ja valtion välillä. Toisaalta nähtiin, että velvoitteen poistaminen ei merkittävästi vähentäisi kuntien hallinnollista taakkaa. Kunnat ja maakuntien liitot suhtautuivat kuitenkin yleisesti kuntien ilmastosuunnitelmien laatimiseen myönteisesti, ja kunnissa tehtävää ilmastotyötä pidettiin merkittävänä. Velvoitteen poisto nähtiin poukkoilevaksi hallinnoksi erityisesti kuntien lausunnoissa, ja maakuntien liitot kritisoivat myös kuntien ilmastovelvoitetta koskevan lain säätämisen lyhytjänteisyydestä. Kunnat ja maakuntien liitot sekä Suomen Kuntaliitto katsoivat, että velvoitteen ja avustuksen peruminen asettaisi kunnat eriarvoiseen asemaan ilmastosuunnitelmien laadinnan suhteen, koska kaikki halukkaat kunnat eivät saaneet tukea ensimmäisellä avustushakukierroksella. Lisäksi todettiin, että hallituksen esityksen luonnoksessa kuntien mahdollisuutena mainittujen alue- ja rakennepolitiikan varojen ongelmana ilmastotyön tukena on niiden epätasainen jakautuminen Suomen eri alueille ja niiden vaatimat resurssit hankehaussa. Lapin osalta esityksen katsottiin olevan alueellisesti epäoikeudenmukainen, koska alueen erityisolosuhteiden nähtiin tekevän ilmastokestävää siirtymästä sen asukkaille kalliimpaa, mitä suunnitelmallinen ilmastotyö voi lievittää. Maakuntien liitot ja kunnat kannattivat Suomen ympäristökeskuksen lakisääteisen tehtävän jatkamista päästötietopalvelun ylläpitäjänä ja sen rahoituksen turvaamisen tarpeellisuus nousi useassa lausunnossa esille.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (jäljempänä ELY-keskukset) ja niiden ilmastoasiantuntijoiden verkoston lausunnoissa nostettiin esille kuntien kaventuvat toimintaedellytykset ilmastotyössä ja ilmastotoimien edistämisen vaikeutuminen. Velvoitteen poistumisen katsottiin mahdollisesti lisäävän painetta alueellisten toimijoiden, kuten ELY-keskusten, ilmastotyölle. Lisäksi kritisoitiin poukkoilevaa ilmastopolitiikkaa sekä tuotiin esille ennakoiivan ja reaktiivisen varautumisen kustannusten väliset erot. ELY-keskukset kannattivat Suomen ympäristökeskuksen lakisääteisen tehtävän jatkamista päästötietopalvelun tuottajana,

ja osa nosti esille sen rahoituksen turvaamisen tärkeyden. Päästötietopalvelun todettiin olevan myös ELY-keskuksille keskeinen väline oman alueen päästöjen seurantaan. Päästötietopalvelun ylläpidon tunnistettiin tukevan ilmastotyötä poikkileikkaavasti koko yhteiskunnassa.

Suomen Ympäristökeskus (jäljempänä Syke) näki kuntia koskevan ilmastosuunnitelmavelvoitteen tarpeellisuutta ja nosti esille sen merkityksen kotimaiselle työllisyydelle. Syke näki investointien talousvaikutusten huomioon otamisen jälkeen valtion tuen nettovaikutuksen valtiontalouteen olevan huomattavasti myönnettyä tukisummaa pienempi. Syke perusteli lakisääteisen tehtävänsä jatkumisen olevan erityisen tärkeää huomioiden, että Tilastokeskus oli lopettanut alueellisen kasvihuonekaasupäästötiedon tuotannon olettaen, että Syke tuottaa tietoja. Julkisen sektorin toimijoiden lisäksi laskentapalvelu on laajasti käytössä yritysten palvelutuotannossa. Laskennan oheistuotteena tuotetaan myös tietoa ilmastoindikaattoreista sekä seurantatietoa muun muassa Liikenne- ja viestintäministeriölle ja Työ- ja elinkeinoministeriölle. Päästötietopalvelu tuottaa menneen kehityksen seurantatietoa ja ennakoivaa arviointia sekä kunta-, maakunta-, ELY-alueille ja mahdollistaa myös analyyseja Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen seuraamiseksi. Kuntakohtaisten laskelmien teettäminen maksaisi moninkertaisesti verrattuna kansallisesti keskitettyyn laskentamalliin. Syke katsoi, että palvelun ylläpitoon ja kehitystyöhön tulisi resursoida entistä enemmän. Suomen ympäristökeskus lausui, että on pystynyt tekemään päästölaskentaa Life IP Canemure -hankkeen turvin, mikä loppuu tänä vuonna. Jatkossa päästölaskennalle ei ole osoitettavissa rahoitusta. Syke painotti, että päästötietopalvelun ylläpitokulujen kattamiseen tarvitaan ilmastolaissa aikaisemmin esitetty 50 000 euron voimavaratarve.

Muista valtion tutkimuslaitoksista lausui Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy (jäljempänä VTT), jonka yhtenä ydintehtävänä on tutkia ja edistää kansallisten ja kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamista. Ydintehtävänsä vedoten VTT vastusti lakiesityksen hyväksymistä. VTT:n mielestä suunnitelmien lisäksi tarvittaisiin ilmastosuunnitelmien toimeenpanon ja sen vaikutusten seurantaa. VTT ehdotti hallituksen esityksen perusteluihin lisättäväksi ehdotuksen siitä, millä tavoin ja millä toimenpitein ilmastolaisten tavoitteet tullaan saavuttamaan, mikäli siihen ei voida osoittaa varoja. Lisäksi VTT esitti perusteluihin lisättäväksi, että ”leikkaukset tänä päivänä saattavat tehdä haittaa tulevaisuuden investoinneille ja vaikeuttaa vihreän siirtymän toteutumista.” Tämän toi esille myös osa muista lausunnonantajista.

Suomen ilmastopaneeli vastusti kuntien ilmastosuunnitelmien laatimisvelvoitteen perumista. Ilmastopaneeli korosti kuntien tekemiä merkittäviä ilmastoratkaisuja liittyen kaavoitukseen, maankäyttöön, liikennesuunnitteluun, julkiseen liikenteeseen, energiayhtiöiden omistajaohjaukseen sekä julkisiin hankintoihin. Ilmastopaneeli kiinnitti myös huomiota kuntien eriarvoistuvaan asemaan sekä reilun ja vihreän siirtymän epätasaiseen jakautumiseen. Kotimaista työllisyyttä tukemalla ja kustannustehokkaita päästövähennystoimia edistämällä Ilmastopaneeli näkee valtion kustannusten todennäköisesti vähenevän siihen nähden, että kuntien velvoite laatia ilmastosuunnitelma perutaan. Ilmastopaneeli näki hyvänä, että Suomen ympäristökeskuksen lakisääteistä tehtävää päästötietopalvelun ylläpitäjänä jatkettaisiin, ja korosti sen edellyttävän tekijäorganisaatiolle aikaisemmin sovitun määrärahan.

Muista julkisoikeudellisista laitoksista lausui Kuntien takauskeskus. Se toi esille, että valtio voi lopettaa kuntien taloudellisen tukemisen myös ilman velvoitteen lakkauttamista. Kuntien takauskeskus nosti esille, että kestävyysraportoinnin myötä myös kuntatoimijat tulevat osana luottolaitosten arvoketjuja kertomaan, miten kunnat asiakkaina ja rahoituskohteet projekteina vaikuttavat EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Takauskeskus huomautti, että lain voimassaolon jatkaminen edistää kuntien kestävyysraportointien yhdenmukaisuutta ja CSRD-

kestävyysraportoinnissa tavoiteltua tilannetta, jossa arvoketjujen kaikilla toimijoilla olisi vertailukelpoiset tiedot käytettävissään ja annettavissaan.

Suomen Kuntaliitto vastusti poukkoilevaa lainsäädäntöä, jollaisena se piti ilmastolain muuttamista, sen oltua voimassa vain reilun vuoden. Lakiin kirjattu kuntien ilmastosuunnitelmavelvoite oli lopulta Kuntaliiton arvion mukaan muotoiltu hallinnolliselta taakaltaan kohtuulliseksi myös pienten kuntien kannalta. Lakisääteinen velvollisuus loi kunnille yhteiset lähtökohdat ilmastotyöhön ja piti kunnat mukana samassa kehityksessä, helpottaen kuntien välistä yhteistyötä. Kuntaliitto katsoi Suomen ympäristökeskuksen päästötietopalvelun erittäin tarpeelliseksi ja kustannustehokkaaksi tehtäväksi ja korosti sen voimavarojen turvaamista.

Muut järjestöt pääosin vastustivat hallituksen esityksen luonnosta kuntien ilmastosuunnitelman laatimisen velvoitteen kumoamisesta. Osa järjestöistä ehdotti, että ilmastolaissa tulee säilyttää kuntien velvoite ilmastosuunnitelman laatimiselle, vaikka valtio ei varaa määrärahaa suunnitelman valmistelun tueksi, minkä lisäksi tuli ehdotus rajata tarvittaessa kaikkein pienimmät kunnat pois velvoitteen piiristä. Ilmastosuunnitelman laatimisen velvoite ehdotettiin myös säilytettävän kuntien velvoitteissa ainakin rakentamista koskevalta osin. Lisäksi huomautettiin, ettei ilmastolain tavoitteiden saavuttamisen heikkenemisen varalle ole esitetty korvaavia toimia, mikäli kuntien ilmastosuunnitelmavelvoite poistetaan. Kiinnitettiin myös huomiota siihen, että ilmastolain mukaiset sisältövaatimukset ovat olleet tärkeitä, jotta ilmastosuunnitelmat olisivat yhdenmukaisempia ja vertailtavissa. Osa järjestöistä lausui myös Suomen ympäristökeskuksen lakisääteisen tehtävän puolesta jatkaa päästötietopalvelun ylläpitäjänä sekä sen rahoituksen turvaamisen puolesta.

Kansalaisilta ja poliittisilta järjestöiltä vastauksia tuli molemmilta yksi kappale, joissa vastustettiin kuntia koskevan ilmastosuunnitelmavelvoitteen laadinnan kumoamista.

7.2 Lausuntokierroksen palautteen huomioon ottaminen

Lausuntokierroksella saadun palautteen johdosta esitystä on täsmennetty perusteluiden osalta. Pykälien osalta muutoksia ei ole tehty.

Lausuntojen pohjalta perusteluja on täsmennetty taloudellisten vaikutusten osalta tarkentamalla EU-rahoituksen hyödyntämismahdollisuuksia alueiden ja resurssien näkökulmasta.

Lausuntopalautteen perusteella ilmastosuunnitelmavelvoitteen poistamisen aiheuttamaa vaikutusta päästövähennykseen ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan on avattu.

Lausunnoissa nousi esille Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämän päästötietopalvelun hyödyntämisen laajuus ja sitä on tarkennettu perusteluissa.

Lakisääteinen velvollisuus kunnille mahdollistaa yhteisen lähtökohdan ja kehityksen kunnille, oli jo perusteluissa kuulemiskierroksen osalta, ja se on laajennettu koskemaan myös lausuntokierrosta. Lisäksi alueellisesta eriarvoistumisesta sekä alueellisen ilmastotyön merkityksestä on lisätty kirjaus.

8 Säännöskohtaiset perustelut

3 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että lain soveltamisala ei koskisi enää kuntia, kun ne laativat kuntien ilmastosuunnitelmia. Voimassa olevan ilmastolain mukaan

lakia sovelletaan valtion viranomaisten tehtäviin sekä kuntiin niiden laatiessa ilmastosuunnitelmia ja seuratessa suunnitelman toteutumista. Lain soveltamisalan muuttaminen on tarpeen, sillä kunnan ilmastosuunnitelmavelvoite kumottaisiin laista. Lain soveltamisalan muuttamisesta huolimatta kunnat voivat tehdä aktiivista ilmastotyötä ja laatia ilmastosuunnitelmia vapaaehtoisesti, itsehallintonsa nojalla.

14 a §. Kunnan ilmastosuunnitelma. Pykälä kumottaisiin. Pykälässä säädetään kunnan velvoitteesta laatia ilmastosuunnitelma. Pykälän 1–4 momentissa säädetään ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksista, laatimisen aikavälistä, toimista, joiden avulla kunta aikoo saavuttaa ilmastotavoitteensa, sekä suunnitelman toteutumisen seurannasta.

Pykälän 5 momentissa säädetään, että ympäristöministeriö voi myöntää kunnille valtionavustusta ilmastosuunnitelmaa varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa.

Ympäristöministeriön mahdollisuus myöntää kunnalle valtionavustusta ilmastosuunnitelman laatimiseen poistuisi pykälän kumoamisen myötä. Samalla poistuisi ympäristöministeriön mahdollisuus seurata kuntien ilmastosuunnitelmien toteutumista valtionavustuksen valvonnan kautta. Valtionavustuksen saaneilta kunnilta ympäristöministeriö tarkastaa ennen avustuksen maksatusta, että valmistunut ilmastosuunnitelma sisältää tavoitteen kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä kunnassa, toimet, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään kunnassa sekä tiedot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä kunnassa ja tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Lisäksi ympäristöministeriö tarkistaa, että valtuusto on hyväksynyt kunnan ilmastosuunnitelman. Jatkumoa tähän seurantaan ei tule, sillä valtionavustustoiminta poistuisi pykälän kumoamisen myötä.

21 b §. Muutoksenhaku. Pykälän 5 momentti kumottaisiin. Momentin viittaussäännöksen mukaan kuntalaissa säädetään muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen. Käytännössä muutoksenhaku koskee 14 a §:ssä tarkoitettua kunnan ilmastosuunnitelmasta tehtävää valtuuston päätöstä. Kunnan ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen myötä ilmastolaissa ei säädettäisi kunnallisen viranomaisen päätöksistä. Näin ollen 21 b §:n 5 momentin kaltainen informatiivinen viittaus ei olisi tarpeen.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

Voimassa olevan lain mukaan kuntien on laadittava ensimmäinen 14 a §:ssä tarkoitettu kunnan ilmastosuunnitelma viimeistään valtuustokaudella 2025–2029. Ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoaminen on tarkoituksenmukaista saattaa voimaan ennen valtuustokauden alkua.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimivuutta ja vaikutuksia tullaan seuraamaan tarvittaessa erillisin arviointihankkein lain voimaantulon jälkeen. Seurannassa olisi tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota kuntien suunnitelmallisen ilmastotyön jatkumiseen lakisääteisen velvoitteen kumoamisen jälkeen.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Arvioitaessa esityksen suhdetta perustuslakiin ensisijaisena arvioinnin kohteena on perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Ilmastolailla pyritään hillitsemään

ilmastonmuutosta ja edistämään ilmastonmuutokseen sopeutumista, ja siinä asetetaan velvoitteita viranomaisille. Voidaan katsoa, että ilmastolaki kokonaisuudessaan liittyy perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun ympäristöperusoikeuden turvaamiseen. Erityisesti lain 2 §:n mukaiset tavoitteet edistävät ympäristöperusoikeuden toteutumista.

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. Ilmastolaissa sekä ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisvelvollisuus että valtion viranomaisia koskeva edistämisvelvoite ovat merkityksellisiä julkisen vallan ympäristöä koskevan toimintavelvoitteen kannalta.

Ilmastolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan velvollisuus laatia ilmastosuunnitelma kumotaan. Ilmastolain 2 §:n mukaisia tavoitteita tai ilmastolain suunnittelujärjestelmää ei muutettaisi, ja valtion viranomaisia koskevat velvoitteet pysyisivät muuttumattomina. Kokonaisuutena voidaan arvioida, että ehdotettu muutos on sopusoinnussa perustuslain 20 §:n kanssa.

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). Eri kokoiset ja esimerkiksi elinkeinorakenteeltaan erilaiset kunnat ovat ilmastonmuutoksen torjunnan ja hillinnän suhteen eri asemassa – esimerkkinä pienet maatalousvaltaiset kunnat vs. suuret kaupunkimaisemmat kunnat. Kysymys on viime kädessä myös kuntalaisten yhdenvertaisesta asemasta. Ilmastosuunnitelmavelvoitteen kumoamisen jälkeenkin kunnat voisivat toteuttaa ilmastotoimiaan ei-lakisääteisenä tehtävänä omista lähtökohdistaan ja painottaa toiminnassaan kyseiselle kunnalle keskeisiä seikkoja. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan perustuslain 6 §:n mukainen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ilmastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ilmastolain (423/2022) 14 a § ja 21 b §:n 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 108/2023, sekä
muutetaan 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 108/2023, seuraavasti:

3 §

Soveltamisala

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 3.10.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Laki

ilmastolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ilmastolain (423/2022) 14 a § ja 21 b §:n 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 108/2023, sekä
muutetaan 3 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 108/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Soveltamisala

Soveltamisala

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

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

14 a §

(kumotaan)

Kunnan ilmastosuunnitelma

Kunnan on laadittava taikka päivitettävä ilmastosuunnitelma 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 kuin 1–4 kohdassa tarkoitetut tarpeelliseksi katsotut seikat.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tavoitetta asettaessaan kunnan on otettava huomioon 2 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetut tavoitteet. Mainitun momentin 1

kohdassa tarkoitettu nielujen aikaansaamien poistumien kasvamista koskeva tavoite on otettava huomioon myös, jos kunta asettaa suunnitelmassa poistumatavoitteita tai nieluja koskevia toimia. Jos kunta asettaa suunnitelmassa ilmastomuutokseen sopeutumista koskevia tavoitteita tai toimia, on otettava huomioon mainitun 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 tarkoitetussa toimintakertomuksessa.

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

21 b §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa.

21 b §

Muutoksenhaku

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
