

Asia: VN/630/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kunnan ilmastosuunnitelman laatimisen aikaväli (14 a § 1 mom)

-

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

ks. kommentit koskien kunnan ilmastosuunnitelman sisältöä kohdasta muut huomiot.

Kunnan ilmastosuunnitelman seuranta (14 a § 3 mom)

-

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

-

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

-

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

ks. kommentit koskien muutoksenhakua kohdasta muut huomiot.

Muutoksenhaku kuntien ilmastosuunnitelmiin (21 b § 5 mom)

ks. kommentit koskien muutoksenhakua kohdasta muut huomiot.

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

ks. kommentit koskien esityksen vaikutuksia kohdasta muut huomiot.

Muut huomiot

MTK lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Suomen perustuslain 20§ mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille. Perustuslain 22§ mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 6§ 2mom. 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.” MTK:n näkemyksen mukaan näiden perustuslain asettamien vaatimuksien toteutumista hallituksen esitysluonnoksessa ilmastolain muuttamiseksi on syytä arvioida esitettyä perusteellisemmin.

Luonnoksen sivulla 7 kerrotaan, että kuntien maankäyttösektorin hiilitaseisiin kohdistuvista toimista ei ole kattavaa tietoa. MTK:lle jää lauseesta epäselväksi kenen omistamasta hiilitaseesta tällöin puhutaan? Puhutaanko lauseessa kunnan omistamasta maasta vai yksityisten maanomistajien omistamasta maasta, joka väijäämättä sijaitsee jonkin kunnan alueella? Asialla on suuri merkitys sen osalta, millaisia toimia tai velvoitteita mahdollisesti odotetaan toteutettavan ja missä?

Sivulla 8 esitellään toimenpiteitä, joilla hiilensidontaa voidaan lisätä tai maaperäpäästöjä pienentää. MTK huomauttaa, että kunnat eivät voi esitettyjä toimia itse toteuttaa tai määrätä toteutettavaksi sellaisilla mailla, joita ne eivät itse omista. Kunnat voivat kuitenkin toimia asiakkaana ja ostaa rahalla myös muilta maanomistajilta palveluja hiilensidonnan lisäämiseksi tai maaperäpäästöjen pienentämiseksi riippumatta niiden sijainnista. Toistaiseksi MTK:lla ei ole tietoa, että kunnat olisivat olleet halukkaita ostamaan näitä palveluja markkinaehtoisesti tai edes arvottamaan kyseisiä asioita tehdessään julkisia hankintoja.

Perustelutekstin sivulla 12, kohdassa 2.5 muutoksenhaku ilmastolain soveltamisalalla todetaan, että 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”. MTK huomauttaa, että tällä hallituksen esityksellä ilmastolakia muutetaan olennaisesti, kun kuntia veloitetaan tuottamaan ilmastosuunnitelmia. Kuntien ilmastosuunnitelmien sisältö on tässä vaiheessa avoin. Samoin avoinna ovat ne oikeudelliset instrumentit, joita käyttämällä kyseiset suunnitelmat pannaan toimeen. MTK pitää ilmeisenä, että jos kyseiseen oikeudellisten instrumenttien valikoimaan kuuluu pakottavia määräyksiä tai muita sellaisia ohjauskeinoja, joilla on velvoittavaa vaikutusta mm. maanomistajien oikeusturvaan, on kyseinen muutoksenhaku koskeva kokonaisuus lainsäädännössä säädettävä lakitasolla ja siten, että maanomistajien perusoikeudet mm. elinkeinon vapauden ja omaisuuden suojan osalta turvataan ja heille taataan mahdollisuus myös muutoksenhakuun kyseenomaisista hallinnollisista päätöksistä.

MTK pitää sinänsä oikeana toteamusta, että ilmastopolitiikan suunnitelmilla ei lähtökohtaisesti ole yksittäisiä kansalaisia tai oikeushenkilöitä koskevaa oikeudellista sitovuutta. Esityksen sivulla 18 kuitenkin todetaan, että kunnat voivat vauhdittaa ja edistää sidosryhmiensä ilmastotyötä monin tavoin erilaisilla ohjauskeinoilla, kuten normeilla, velvoitteilla, taloudellisilla keinoilla tai viestinnällä sekä esimerkiksi palvelumuotoilulla, yhteistyöllä ja kumppanuuksilla. Kuten esityksessä todetaan, on

taustalla keinovalikoiman osalta ilmeisesti ajateltu olevan myös normien ja velvoitteiden antamisen mahdollisuus, eivätkä taloudelliset sanktiotkaan ole ilmeisesti kokonaan pois suljettuja. Näistä ei kuitenkaan ole esitetty säädettäväksi lain tasolla. MTK:n näkemyksen mukaan oikeusvaltiossa olisi perin kummallista, jos tällaisesta ilmassa olevasta normiohjauksesta ei olisi lakisäätteistä muutoksenhakumenettelyä lainkaan!

MTK pitää ilmeisenä, että jos kuntien ilmastosuunnitelmille asetetaan velvoite ottaa huomioon mm. valtiossa asetettu hiilineutraaliteettitavoite vuodelle 2035 ja annetaan mahdollisuus sisällyttää suunnitelmiinsa myös maankäyttösektoria koskevia toimia, kasvaa kunnissa paine tavoitella hiilineutraalisuutta pikemminkin nielujuen kasvattamisen kautta kuin päästöjä vähentämällä. Tämä asetelma on jossain määrin nähtävissä jo hallituksen esitysluonnoksesta. Globaalissa ilmastonmuutoksen vastaisessa taistelussa tästä ei olisi mitään hyötyä, koska päästöt eivät vähentyisi. Painetta kasvattaa se, että todennäköisesti kuntien ilmastosuunnitelmia alkaa laatimaan pääasiallisesti tähän toimintaan erikoistuva konsulttien joukko. Harvassa kunnassa on osaamista laatia kattavaa ilmastosuunnitelmaa omin voimavaroin. MTK pitää asetelmaa lähtökohtaisesti ongelmallisena, jos kunnille annetaan avoin valtakirja laatia ja hyväksyä toimet haluamallaan tavalla, ilman että niiden toimeenpanosta olisi edes mahdollisuutta hakea oikaisua. Voidaanko valittua sääntelyratkaisua pitää tarkkarajaisena, oikeasuhtaisena tai edes vallan kolmijako-oppia noudattavana? MTK pitäisi parempana, jos maankäyttösektoria koskevat toimet rajattaisiin lakitasolla yksiselitteisesti kuntien ilmastosuunnitelmien ulkopuolelle silloin, kun toimia on tarkoitus toteuttaa muiden maanomistajien mailla kuin kuntien itsensä omistamilla mailla. Poikkeuksena tästä olisi uusiutuvan energian tuotantoa varten tapahtuva kaavoitus, jota tulisi pystyä toteuttamaan myös yksityisillä mailla.

MTK pitää järkyttävänä sivulla 18 todettua, että ”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.” MTK:n mukaan esitystä on ehdottomasti selvennettävä siten, että tekstistä käy yksiselitteisesti selville, etteivät suunnitelmat voi sisältää em. tavoitteenasetantaa maankäytön suunnittelun, poistumatavoitteiden tai nieluihin liittyvien toimien osalta muualle kuin kuntien itsensä omistamille mailla. MTK pitää hämmentävänä, että esityksessä ei ole käsitelty mitenkään esimerkiksi kunnalle lankeavaa korvausvelvollisuutta tilanteessa, jossa maankäyttöä koskevia rajoitteita asetettaisiin yksityiselle elinkeinonharjoittajalle.

Kappaleessa 4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin on kattavasti käsitelty kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia ja niiden turvaamista. Sen sijaan kattavaa perusoikeusarviota mm. suhdetta perustuslain 15§ omaisuuden suojaan tai 18§ elinkeinon vapauteen ei ole tehty tai ainakaan sellaiseen ei perustelutekstissä viitata. Näiltä osin valmistelua ei voida pitää perusteellisena. Esityksestä jää epäselväksi esimerkiksi se, voisiko kunnallisvalituksen tehdä asiasta, jossa maanomistajan oikeutta käyttää maataan rajoitetaan kunnan ilmastosuunnitelmalla siten, että tästä aiheutuu maanomistajalle tulonmenetyksiä? Esityksestä ei myöskään selviä sisältääkö kunnallisvalitus vahingonkorvauspykälät tällaisessa tapauksessa?

Esityksen kappaleessa 11.2 Oikeusturva todetaan ”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.” MTK:n mukaan esitys kyllä toteuttaa oikeusturvaa edistävät prosessit valtioneuvoston päätöksien osalta, mutta ei mitenkään käsittele vastaavia perustuslain vaatimuksia kuntien ilmastosuunnitelmissa esitettyjen toimenpiteiden osalta. Näin ollen esityksen nojalla ei voida todeta, että perustuslain 21§ vaatimukset tulisivat täytettyä koko lakiesityksen osalta.

MTK pitää valitettavana, ettei hallituksen esitysluonnos sisällä paikallisten hankintojen edistämisestä mitään kirjauksia. Paikalliset ruokahankinnat, puurakentamisen edistäminen julkisissa hankinnoissa ja bioenergian suosiminen olisivat toimia, joilla kunnat voisivat käytännössä osaltaan pienentää aiheuttamaansa hiilijalanjälkeä. Paikallisten, suomalaisten raaka-ainelähteiden hyödyntäminen pienentäisi kuntienkin aiheuttamaa päästöjen ulkoistamista Suomen rajojen ulkopuolelle.

Lopuksi MTK kummeksuu kunnille hahmoteltua roolia metsien hoitoon liittyvän informaatio-ohjauksen tarjoajina. Suomessa on kattavat valtakunnalliset metsien hoitoon ja käyttöön liittyvät lakisääteiset neuvontaorganisaatiot, joilla on vuosikymmenien kokemus metsänomistajien neuvonnasta heidän omien tavoitteidensa mukaisesti ja siten, että kyseiset odotukset toteutuvat myös käytännössä metsissä ottaen huomioon parhaan käytettävissä olevan tiedon - myös ilmastokysymyksissä. Neuvontaorganisaatioiden ja metsäntutkimuksen välistä sujuvaa yhteistyötä on vuosikymmenien ajan kehitetty ja valtio on myös mittavasti panostanut tähän. MTK:lle jää täysin epäselväksi – mitä sellaista kunnat voisivat informaatio-ohjauksellaan metsien osalta tarjota, jota alan toimijat eivät jo tänä päivänä toteuta tehokkaammin ja laadullisesti paremmin?

Helsingissä

15.7.2022

Päivi Nerg

elinvoimajohtaja

Anssi Kainulainen

energia-asiantuntija

Anssi Kainulainen
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) ry