



Lausunto

8.8.2022

VN/630/2022
VN/630/2022-MMM-26

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ilmastolain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi ilmastolain muuttamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö pitää kuitenkin valitettavana, että sen ja useiden muiden ministeriöiden toiveesta huolimatta esitystä ei ole valmisteltu tiiviissä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriöllä on maankäyttösektorin ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta merkittävä rooli ilmastolaissa, mistä syystä olisi ollut perusteltua valmistella esitystä tiiviissä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön asiantuntijat toimittivat yksityiskohtaisia ehdotuksia ympäristöministeriölle ennen lausuntokierrosta ja maa- ja metsätalousministeriö ja sen asiantuntijat ovat edelleen valmiit lakiesityksen valmisteluun yhdessä muiden ministeriöiden kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriö lausuu seuraavaa:

Kunnan ilmastosuunnitelma – 14 a §

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kuntien ilmastosuunnitelmien tulee olla vaikuttavia ja kustannustehokkaita sekä kohdella erikokoisia kuntia ja kuntien sisällä toimivia oikeudellisia ja luonnollisia henkilöitä yhdenvertaisesti. Kuntien ilmastosuunnitelmien tulisikin sisältää minimivaatimukset, jotka kohdistuvat sellaisiin päästöihin, joihin kuntien on aidosti mahdollista vaikuttaa. Kuntien ilmastosuunnitelmien tulee myös olla kaikkien kuntien toteutettavissa kunnan koosta, sijainnista ja elinkeinorakenteesta riippumatta.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää kannatettavana esitystä siitä, että kunnat voisivat laatia kunnallisen ilmastosuunnitelman joko yksin tai yhdessä alueen muiden kuntien kanssa. Selkeyden vuoksi tämä olisi hyvä ottaa pykälän alkuun ensimmäiseen momenttiin eikä vasta pykälän loppuun, jonne se esityksessä on sijoitettu. Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa poistettavaksi vaatimusta kuntakohtaisista tavoitteista ja katsoo, että olisi riittävää, että tavoitteet olisivat yhteiset niille kunnille, jotka laativat suunnitelman yhdessä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksista. Koska päästökauppaa säädellään EU-tasolla ja se on siten suljettu ilmastolain soveltamisalan ja operatiivisten suunnitelmien ulkopuolelle, olisi epäloogista, jos kunnallisten suunnitelmien tulisi kattaa EU:n päästökaupan piirissä olevat laitokset kunnan alueella. Kunnan toiminnalla voidaan vaikuttaa ensi sijassa liikenteen, rakennusten lämmityksen sekä jätesektorin päästöihin, joten näihin keskittyminen olisi perusteltua. Maatalouden toimintaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

ja kasvihuonekaasujen päästöihin vaikutetaan keskeisesti EU:n yhteisen maatalouspolitiikan keinoin eikä maataloussektorin pakollinen sisällyttäminen kunnallisen ilmastosuunnitelman piiriin ole täten tarkoituksenmukaista. Toissijaisena vaihtoehtona kunnallinen ilmastosuunnitelma voisi kattaa enintään taakanjakosektorin päästöt, jolloin kunnallinen ilmastosuunnitelma kytkettäisiin yhteen kulloinkin voimassa olevaan kansallisen tason keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kuntien suunnitelmien tulisi muiden kohtien lisäksi sisältää tarkastelu ilmastoriskeistä ja tarvittavista sopeutumistoimista, jolloin toisin kuin esityksessä esitetään ilmastomuutoksen sopeutumisen huomioon ottaminen ei perustuisi vapaaehtoisuuteen. Ilmastomuutoksen vaikutukset ja riskit koskettavat yhteiskuntaa laajasti ja käytännön sopeutumistoimet toteutetaan pääasiassa kunta- ja aluetasolla, joten sopeutumisen sisällyttäminen kuntien ilmastosuunnitelmiin olisi perusteltua.

Ehdotetun 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tavoitetta asettaessaan kunnan olisi otettava huomioon lain tavoitepykälän (2 §) 1 momentin 1-3 kohdissa tarkoitettut tavoitteet. Lain tavoitepykälän, joka ei itsessään ole oikeudellisesti sitova, sijaan kuntia koskeva huomioonottamisvelvollisuus voitaisiin sitoa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmaan ja kansalliseen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmaan ja säätää näitä koskevasta huomioonottamisvelvollisuudesta. Ympäristöministeriö on aiemmassa yhteydessä kommentoinut maa- ja metsätalousministeriön ehdotusta toteamalla, että kunnallinen itsehallinto (PL 121 §) estäisi huomioonottamisvelvollisuudesta säätämisen.

Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö viittaa oikeustieteen professori Asko Uotin 16.10.2020 ympäristöministeriölle antamaan lausuntoon, jossa kunta- ja aluetason ilmastosuunnitelmien suhteesta valtakunnallisen tason ilmastosuunnitelmiin todetaan mm. seuraavaa: *Suomen ilmastotavoitteiden toteutumisen vaikuttavuuden kannalta on ilmiselvää, että kuntien ja alueiden suunnitelmien tulee linkittyä valtakunnalliseen suunnitteluun eri tavoin kuten koko maata koskevan informaatio-ohjauksellisen tietopohjan hyödyntämisen kautta. On vaikea nähdä tilannetta, jossa kuntien ja alueiden (maakuntien) ilmastotavoitteita ja -työtä koskevat suunnitelmat olisivat merkittävästi erillisiä valtakunnalliseen suunnitteluun ja tietovarantoihin nähden. Jo ilmastolain substanssialueen ”rajoja kunnioittamaton” luonne alleviivaa vähintäänkin valtakunnan tason informaatio-ohjauksellista ja koordinoivaa asemaa ilmastolain soveltamisalakysymysten konkretisoinnissa. Toisaalta paikallinen ja alueellinen informaatio, sen tuottaminen, voi tuoda arvokkaan lisän muiden alueiden ja paikkakuntien ilmastotyöhön erityisesti valtakunnallisen koordinaation ja tiedon-/informaationvaihdon merkeissä (s. 9).*

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole riittävällä tavalla arvioitu kuntien ilmastosuunnitelmien suhdetta toisaalta ympäristöperusoikeuteen (PL 21 §) ja toisaalta kunnalliseen itsehallintoon (PL 121 §). Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan ilmastosuunnitelmaa koskevan velvoitteen olevan perustuslain kuntien itsehallintoa koskevan sääntelyn mukainen ja että velvoite ilmastomuutoksen hillintään kohdistuu kaikkiin julkisen vallan haltijoihin ja käyttäjiin ja siten myös kuntiin. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan avata laajemmin esitetyn kuntia koskevan ilmastosuunnitelman laatimisvelvoitteen suhdetta ympäristöperusoikeuteen ja itsehallintoon. Esitetyistä perusteluista ei myöskään voi tehdä johtopäätöstä siitä, että kuntien velvoite huomioida kansalliset ilmastosuunnitelmat puuttuisivat kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

Maankäyttösektorin sisällyttäminen kunnallisiin ilmastosuunnitelmiin ei olisi esitysluonnoksen mukaan pakollista kunnille. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tätä perusteltuna ja kannatettavana ratkaisuna. Ajatus nielujen aikaansaamien poistumien kasvattamisen huomioon ottamisesta kunnallisissa ilmastosuunnitelmissa ja viittaus 2 §:n 1 momenttiin tavoitteeseen ei olisi perusteltua, mistä syystä maa- ja metsätalousministeriö esittää, että esitysluonnoksen 2 momentin toinen virke jätetään momentista pois.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää niin ikään tärkeänä, että kuntien hillintätoimenpiteet tapahtuvat kunnan rajojen sisällä.

Kunnallisten ilmastosuunnitelmien valmistelu, toimeenpano ja seuranta ovat hyvin tietointensiivisiä tehtäviä ja edellyttävät resursseja ja osaamista. Esitys kuntien päästötietopalvelusta on lähtökohtaisesti kannatettava. Kun kunnallisia ilmastosuunnitelmia laaditaan, tulee niiden sisältämien kasvihuonekaasujen tausta- ja seurantatietojen olla mahdollisimman yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia Suomen kansallisen kasvihuonekaasujen päästötietotyön sekä kansallisen skenaariotyön kanssa. Päällekkäisen työn välttämiseksi ja johdonmukaisuuden vahvistamiseksi esityksen jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita, kuinka ja millä resursseilla Suomen ympäristökeskuksen lisäksi muut keskeiset tietotuottajat voisivat edistää kunnallisten ilmastosuunnitelmien tietopohjan yhdenmukaisuutta. Vastaavasti ilmastomuutokseen sopeutuminen osalta ministeriö tunnistaa tarpeen kunnallisen tietotarpeen tukemiseen. Parhaillaan valmistellaan ilmastolain mukaista kansallista ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelmaa. Ministeriö pitää valitettavana, ettei ympäristöministeriö ole lakiesityksen valmistelun yhteydessä antanut mahdollisuutta arvioida kuinka kuntatason sopeutumisen kasvaviin tietotarpeisiin voitaisiin vastata myös ilmastolain keinoin ja siihen osoitettavien resurssien.

Lopuksi ministeriö kiinnittää huomiota kunnallisia ilmastosuunnitelmia koskevaan vaikutusten arviointiin, joka on hyvin kevyt ja suppea. Esitysluonnoksessa ei ole tuotu riittävästi esille kunnallisten ilmastosuunnitelmien vaikuttavuutta päästöjen vähentämiseksi tai ilmastomuutokseen sopeutumiseksi. Maa- ja metsätalousministeriö tuo esille, että suunnitelman laatimisen ohella toimeenpano ja seuranta ovat keskeisiä vaikuttavuuden näkökulmasta. Lakiesityksen jatkovalmistelussa olisi vielä syytä arvioida toimeenpano edellyttämien toimintamallien, keinojen ja resurssien määrää ja laatua. Koska kuntien tilanne ja mahdollisuudet vaihtelevat huomattavasti, ministeriö pitää tarpeellisena harkita vaihtoehtoa, jossa kunnallisten ilmastosuunnitelmien laatimisen määräaikoja kevennettäisiin siten, että ne tulisi laatia vähintään joka toinen valtuustokausi. Toissijaisena vaihtoehtona harkittavaksi esitetään ratkaisua, jossa pienille kunnille esitettäisiin kevennettyjä vaatimuksia ilmastosuunnitelman laatimisen, toimeenpanon ja seurannan osalta. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että kunnallisten ilmastosuunnitelmien toteuttamiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida esityksessä perusteellisemmin.

Viranomaisten tehtävät – 19 §

Koska uudessa ilmastolaissa ELY-keskukselle on annettu sellaisia uusia tehtäviä ja resursseja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman ja kansallisen sopeutumissuunnitelman toimeenpanoa koskien, jotka eivät voimassa olevan ELY-lain mukaan selvästi jo kuulu ELY-keskusten tehtäviin, olisi niistä perusteltua säätää selkeästi laissa. Kaikista paras ja selkein ratkaisu olisi, että kaikista ELY-keskusten ilmastotehtävistä säädettäisiin ilmastolaissa. Maa- ja metsätalousministeriö toivoo kuitenkin, että vähintään maankäyttösektorin ja sopeutumisen tehtävistä säädettäisiin selkeästi, sillä mikäli uusia tehtäviä päädytään keskittämään johonkin ELY-keskukseen, syntyy ELY-keskuksista annetun asetuksen osalta tarve viitata, minkä lain nojalla säädetyistä ja mistä tehtävistä on kyse.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää, että ilmastolain 19 §:än lisättäisiin momentti, jossa säädettäisiin, että 10 §:ssä tarkoitetun kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelman sekä 12 §:ssä tarkoitetun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman toimeenpanoa ja seuranta edistää alueellisella tasolla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ympäristöministeriö on aiemmassa yhteydessä kommentoinut esitystä toteamalla, että *MMM:n esittämä muotoilu on epätasällinen ja hyvin yleisellä tasolla. Kun annetaan tehtävä virastolle, tulisi olla tarkkarajaisempi.* Maa- ja metsätalousministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ilman lakiin otettavaa nimenomaista kirjausta ELY-keskusten tehtävistä, uudessa ilmastolaissa ELY-keskukselle annettavat uudet tehtävät jäävät lain 5 §:n varaan, joka on paljon yleisempi ja epätasällisempi kirjaus (5 §: *valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan tämän lain mukaisten tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumista*). ELY-keskuksille on siis tosiasiaa jo annettu uusia tehtäviä uudessa ilmastolaissa (HE 27/2022 vp: *uudet tehtävät koskien maankäyttösektoria ja ilmastomuutoksen sopeutumista aiheuttavat lisäresurssitarpeen myös elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksille*) ja nyt kyse on siitä, millainen kirjaus uusista tehtävistä otetaan ilmastolakiin eli jääkö sääntely 5 §:n säännöksen varaan vai sisällytetäänkö ilmastolakiin

täsmällisempää sääntelyä. Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa, että uusista tehtävistä säädetään selkeästi.

Ratkaisuna YM:n esiin nostamaan muotoilun epätäsmällisyyteen ja yleisyyteen maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että lisäystä laajennettaisiin siten, että mukaan tulisi valtioneuvoston asetusta koskeva asetuksenantovaltuus. Tämä mahdollistaisi tarkentavan asetustasoisen sääntelyn ja tehtävien täsmentämisen.

Muutoksenhaku – 21 b §

Hallituksen esityksessä esitetään erillistä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista (HOL, 808/2019) poikkeavaa muutoksenhakupykälää otettavaksi ilmastolakiin. Pykälä koskisi ilmastolain mukaisesta valtioneuvoston päätöksestä valittamista ja siinä säädettäisiin valitusoikeutetuista sekä valitusmenettelystä.

Ottaen huomioon ilmastonmuutoksen kaikkia yhteiskunnan sektoreita ja ihmisryhmiä koskettava luonne maa- ja metsätalousministeriö ei näe tarkoituksenmukaisena, että eri tahojen muutoksenhakukelpoisuudelle säädetään toisistaan selkeästi poikkeavia vaatimuksia laissa. Ehdotetussa pykälässä käytetyn *erityisellä tavalla koskea*-vaatimuksen sisältö ei myöskään ole vakiintunut ja jättäisi tuomioistuimelle verrattain paljon tulkinnan varaa. Ehdotettu muutoksenhaku koskeva pykälä ei siis yrityksestään huolimatta välttämättä merkittävällä tavalla selventäisi ainakaan muutoksenhakuun oikeutettujen tahojen piiriä. Ehdotettu rajausta myös mitä todennäköisimmin johtaisi vähintään jossain määrin perusteettomien valitusten tekemiseen, mikä puolestaan kuormittaisi korkeinta hallinto-oikeutta, koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei valtioneuvoston päätöksestä valitettaessa vaadita valituslupaa.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää, että valtioneuvoston päätöksiä koskevan muutoksenhaun osalta ilmastolakiin otettaisiin informatiivinen viittaus HOL:iin. Tällöin ilmastolaissa ei säädettäisi HOL:ista poikkeavasta muutoksenhausta, vaan muutoksenhaku jätettäisiin hallintoprosessien yleissäännösten nojaan. Informatiivisella viittauksella ei olisi aineellisoikeudellista sisältöä mikä tarkoittaa, että HOL:in säännökset valituskelpoisuudesta, valitusoikeudesta ja valitustiestä jne. tulisivat sovellettavaksi ilman viittaustakin. Informatiivinen viittaus selkeyttäisi kuitenkin muutoksenhaun osalta sovellettavaa sääntelyä. Informatiivisessa säännöksessä käytännössä todettaisiin, että *ilmastolain nojalla annettujen valtioneuvoston päätösten valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019)*. Informatiivinen säännös olisi sisällöltään hyvin saman tyyppinen kuin esityksessä oleva kunnallisvalitusta koskeva informatiivinen säännös. Pykäläehdotuksen 5 momentissa viitataan kuntalakiin ja todetaan, että *muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa (410/2015)*.

Hallituksen esityksessä HOL:in yleissäännöksistä ja nykytilasta todetaan mm. seuraavaa: *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 viranomainen 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 asianosaisasemaa 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. Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy edellä esitettyyn muilta osin, mutta katsoo, että esimerkiksi maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sisältävät siinä määrin yksityiskohtaisia toimenpiteitä, että perinteinen asianosaisasema saattaisi joissain tapauksissa syntyä myös näiden osalta. Näin ollen muutoksenhaun määräytyminen HOL:in mukaan ei tarkoita muutoksenhakukelvottomuutta, vaan tulisi arvioitavaksi tapauskohtaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriön ehdotus olisi myös linjassa eduskunnan uuden ilmastolain (423/2022) hyväksymisen yhteydessä antaman lausuman (EV 60/2022 vp) kanssa, jossa eduskunta edellytti, että valtioneuvosto antaa marraskuun 2022 loppuun mennessä hallituksen esityksen ilmastolain täydentämiseksi muutoksenhakua ja kuntien ilmastovelvoitteita koskevilla säännöksillä.

Kansliapäällikkö

Jaana Husu-Kallio

Lainsäädäntöneuvos

Sanna Koljonen

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi MMM RO Ruokaosasto
MMM LVO Luonnonvaraosasto

VN/630/2022-MMM-26

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: